

**Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen
von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen
der Bundesländer**

**Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz**

vorgelegt von

**Paul Georg Schneider
Ltd. Ministerialrat in Mainz**

1970

**Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen
von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen
der Bundesländer**

**Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte**

**des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz**

vorgelegt von

Paul Georg Schneider

Ltd. Ministerialrat in Mainz

Erstberichterstatter:

Professor Dr. Hubert Armbruster

Zweitberichterstatter:

Professor Dr. Hans Heinrich Rupp

Tag der mündlichen Prüfung:

14. Februar 1978



Die Arbeit wurde im April 1977 abgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einführung	1
Erster Teil	6
Die rechtlichen Grundlagen der parlamentarischen Behandlung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen	6
A. Die verschiedenen Arten der vertraglichen Kooperation	6
I. Die Benennung als Anknüpfungspunkt für eine Systematisierung	6
II. Die Zustimmungsbedürftigkeit als Unterscheidungs- kriterium	8
1. Allgemeine Meinung	8
2. Abweichende Meinung von Süsterhenn-Schäfer	9
III. Unvollständigkeit der Unterscheidung in Staats- verträge und Verwaltungsabkommen	11
IV. Zusammenfassung	12

	Seite
B. Rechtsvorschriften über innerbundesstaatliche Vereinbarungen	13
I. Bundesrechtliche Vorschriften	13
II. Landesrechtliche Vorschriften	14
1. Verfassungen ohne Regelungen über zwischenstaatliche Vereinbarungen	15
2. Verfassungen, die Regelungen über Staatsverträge enthalten	15
3. Verfassungen, die Regelungen über Staatsverträge und Verwaltungsabkommen enthalten	16
4. Verfassungen, die Ansätze einer Definition für Staatsverträge enthalten	16
5. Vorschriften des einfachen Landesrechts	16
6. Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung	18
C. Kriterien für die Unterscheidung der verschiedenen Arten der zwischenstaatlichen Vereinbarungen	18
I. Fragestellung	18
II. Gemeinde deutsches Recht	19
III. Der "Gegenstand der Gesetzgebung" als Abgrenzungskriterium	21
1. Notwendigkeit näherer Interpretation	22
2. Bedeutung des Gesetzesbegriffs	22

IV. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung 23

1. Die geschichtlichen Grundlagen des Abgrenzungskriteriums 23
 - a) Das monarchische Prinzip 24
 - b) Die Paulskirchenverfassung 24
 - c) Das Staatsrecht der deutschen Einzelstaaten 24
 - d) Auslegung des Abgrenzungskriteriums nach der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung 25

V. Gesetze im formellen und im materiellen Sinn als "Gegenstände der Gesetzgebung" 26

1. Gemeinde deutscher Rechtszustand 26
2. Die Frage der Einbeziehung aller formellen und materiellen Gesetze 28
3. Das Zustimmungserfordernis als Ausfluß der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Exekutive und Legislative 29
4. Beurteilung auf der Grundlage der konkreten Zuständigkeitsverteilung 31

	Seite
Zweiter Teil	32
Die Konkretisierung der Unterscheidung zwischen Staats- verträgen und Verwaltungsabkommen	32
A. Vereinbarungen, die sich auf Gegenstände beziehen, welche einer Regelung durch förmliches Gesetz bedürfen oder durch ein solches Gesetz geregelt sind	32
I. Bereiche, die einer Regelung durch förmliches Gesetz bedürfen	32
1. Regelung durch förmliches Gesetz aufgrund aus- drücklicher Verfassungsbestimmung	32
2. Regelung durch förmliches Gesetz aufgrund allge- meiner Verfassungsprinzipien, dargestellt am Beispiel des Schulrechts	33
a) Vertragliche Kooperation auf dem Gebiete des Schulwesens	33
b) Die Neuabgrenzung der Zuständigkeiten von Exekutive und Legislative auf dem Gebiete des Schulwesens	35
aa) Bisherige Auffassung von dem Rechts- charakter des Schulverhältnisses	35
bb) Wandel der Auffassung von dem Rechts- charakter des Schulverhältnisses	36
cc) Konsequenzen für die Ausgestaltung des Schulverhältnisses	37
dd) Regelung des Schulverhältnisses durch den parlamentarischen Gesetzgeber oder durch den Verordnungsgeber	39

c) Folgerungen aus der Neuabgrenzung der Zuständigkeiten	41
3. Die Auswirkungen der Rechtsentwicklung im Schulrecht auf andere Rechtsbereiche	42
II. Bereiche, die durch förmliches Gesetz geregelt sind, ohne daß sie einer solchen Regelung bedurften	43
1. Gesetzliche Regelungen als Sperre für eigenständiges Handeln der Exekutive	43
2. Die Vorbereitung gesetzlicher Regelungen als Sperre für eigenständiges Handeln der Exekutive	45
III. Zustimmungsbefähigung von Parallelabkommen	46
1. Die Parallelabkommen nach Staatsrechtslehre und Staatspraxis	46
2. Eigene Stellungnahme	48
a) Parallelabkommen als Gegenstände der Gesetzgebung	48
b) Änderung der Qualität innerstaatlichen Rechts durch Abschluß von Parallelabkommen	50
c) Faktische Einschränkung des Gestaltungsraumes des Gesetzgebers durch den Abschluß von Parallelabkommen	51
d) Unbeachtlichkeit weiterer Einwände	53
3. Ergebnis	55
IV. Änderungsabkommen	55

B. Vereinbarungen, die sich auf Gegenstände beziehen, zu deren Regelung das Parlament der Regierung eine Verordnungsermächtigung erteilt hat	56
I. Zustimmungsfreiheit bei Inanspruchnahme von Verordnungsermächtigungen	57
II. Einzelne Ermächtigungsformen	58
1. Allgemeine Delegation der Rechtssetzungsbefugnis	58
2. Ermächtigung zur Inkraftsetzung zwischenstaatlicher Verträge durch Rechtsverordnung	60
3. Ermächtigung zum Abschluß zwischenstaatlicher Verträge und zur Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit durch Rechtsverordnung	61
III. Beteiligung des Parlaments am Erlaß von Rechtsverordnungen	62
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	64
2. Die Beteiligungsverordnungen als Gegenstände exekutivischer Rechtssetzung	66
3. Vertragsschluß ohne Beteiligung des Parlaments	68
C. Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen	70
I. Die Zuständigkeit zur Disposition über Haushaltsmittel	71
1. Grundsätzliche Zuständigkeit des Haushaltsgesetzgebers	71
2. Die Zuständigkeit der Exekutive zur Leistung von Ausgaben und zur Eingehung von Verpflichtungen	72

II. Die Mittel zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtung sind bereits im Haushaltsplan zur Verfügung gestellt	73
1. Ermächtigung der Exekutive im Haushalt	73
2. Zustimmungsbedürftigkeit bei unerheblichen finanziellen Leistungen	74
3. Vorbehalte des Parlaments bei der Bewilligung von Haushaltsmitteln	75
III. Die Mittel zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtung werden unter Inanspruchnahme des verfassungsrechtlichen Notbewilligungsrechtes bereitgestellt	76
1. Grundlagen des Notbewilligungsrechtes	76
2. Rechtscharakter des Notbewilligungsrechtes	78
3. Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechtes bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen	79
IV. Der Haushaltsplan ermächtigt zu Maßnahmen, die zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können	80
1. Grundlage der Verpflichtungsermächtigungen	80
2. Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen	81
V. Oberplanmäßige und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen	82
VI. Leistung von Ausgaben für laufende Geschäfte	84

	Seite
D. Zusammenfassung	84
I. Kriterien für die Unterscheidung der innerbundes- staatlichen Vereinbarungen	84
II. Terminologische Schlußfolgerungen	85
 Dritter Teil	 87
Die parlamentarische Behandlung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen	87
A. Die parlamentarische Behandlung der Staatsverträge	87
I. Die Unterscheidung von Vertragsschlußverfahren und Ratifikationszustimmungsverfahren	87
II. Das Vertragsschlußverfahren	88
III. Das Ratifikationszustimmungsverfahren	90
1. Form und Verfahren der parlamentarischen Zustimmung	90
a) Funktion der parlamentarischen Zustimmung	91
b) Formen der Ratifikationszustimmung	92
c) Verfahren der Ratifikationszustimmung	95
aa) Äußerer Verfahrensablauf	95
bb) Initiativrecht zur Einleitung eines Ratifikationszustimmungsverfahrens	95

	Seite
2. Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Vertragsgestaltung	98
a) Einwirkung auf den Vertragsinhalt	99
b) Einwirkung auf die Zustimmungserklärung	101
c) Sonstige Einwirkungsmöglichkeiten	102
IV. Vertragsschlußverfahren und Ratifikationszustimmungsverfahren	103
1. Notwendigkeit der Durchführung des Ratifikationszustimmungsverfahrens vor der Ratifikation	104
2. Durchführung des Ratifikationszustimmungsverfahrens nach der Unterzeichnung des Staatsvertrages	105
3. Ergebnis	105
V. Beteiligung des Parlaments außerhalb des Ratifikationszustimmungsverfahrens	106
1. Gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung	106
2. Freiwillige Beteiligung durch die Exekutive, dargestellt an Einzelbeispielen aus der Praxis	107
a) Bestellung besonderer parlamentarischer Beiräte für Vertragsverhandlungen	108
b) Mitgliedschaft von Abgeordneten in Verhandlungsdelegationen	108
c) Einrichtung eines ständigen Beirates für außenpolitische Fragen	109
d) Information und Konsultation der Fraktionsvorsitzenden	109

e) Information und Konsultation parlamentarischer Gremien	110
f) Grundsatzdebatten im Plenum vor Vertragsunterzeichnung	110
 B. Die parlamentarische Behandlung der Verwaltungsabkommen	 110
 Vierter Teil	 112
 Würdigung der gegenwärtigen Beteiligung der Parlamente	 112
 A. Staatsverträge	 112
I. Die Tauglichkeit des Zustimmungserfordernisses zur Sicherung parlamentarischer Beteiligung	112
1. Die Handhabung des Zustimmungsrechtes in der Staatspraxis	113
2. Die Gründe für die gegenwärtige Handhabung des Zustimmungsrechtes	114
a) Das parlamentarische Regierungssystem	114
b) Die Bedeutung der pauschalen Abstimmung über einen Staatsvertrag	116
aa) Politischer Zwang	116
bb) Faktischer Zwang	116
3. Schlußfolgerung	118

	Seite
II. Der Machtzuwachs der Regierungen durch zwischenstaatliche Kooperation	120
1. Die innerbundesstaatliche Kooperation	120
2. Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive	122
a) Das Gewaltenteilungsprinzip in den Bundesländern	122
aa) Die Gewaltenteilung als verfassungsrechtliches Prinzip	122
bb) Die Gewaltenteilung in der parlamentarischen Demokratie	123
b) Störung des Gewaltenausgleichs	125
3. Der Rückgang der Landesgesetzgebung	126
a) Die Zunahme der Gesetzgebungstätigkeit des Bundes auf Kosten der Länder	127
b) Die Gesetzgebungstätigkeit der Länder	129
aa) Die Entwicklung der Landesgesetzgebung	129
bb) Möglichkeit echter politischer Gestaltung	131
4. Die Erschwerung der parlamentarischen Kontrolle in den Ländern	133
5. Stärkung der Stellung der Landesregierungen	135
a) Einfluß des Rückgangs der Landesgesetzgebung auf die Stellung der Landesregierungen	135
b) Mitwirkung der Landesregierungen an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes	136
c) "Kontaktprivileg" der Exekutive bei der innerbundesstaatlichen Kooperation	138
6. Schlußfolgerung	139

B. Verwaltungsabkommen	139
I. Sicherung des parlamentarischen Zustimmungsrechtes bei Staatsverträgen	140
1. Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen in der Praxis	140
2. Entscheidung über Zustimmungsbedürftigkeit durch Regierung	140
a) Gefahr der Ausschaltung des Parlaments	141
b) Gefahr zwischenstaatlich bindender Verein- barungen	142
c) Schlußfolgerung	144
II. Aufrechterhaltung der parlamentarischen Kontrolle	144
III. Beeinflussung künftiger gesetzgeberischer Ent- scheidungen	145
1. Faktische Präjudizierung	146
2. Vereinbarungen über den Erlaß gesetzlicher Vor- schriften	147
C. Zusammenfassung	148

	Seite
Fünfter Teil	150
Möglichkeit einer effektiveren Beteiligung der Parlamente	150
A. Staatsverträge	150
I. Verbesserung der parlamentarischen Entscheidungsmöglichkeiten im Ratifikationszustimmungsverfahren	150
1. Änderung des Vertragsentwurfs	151
2. Aufforderung an die Regierung zu Vertragsänderungen	151
3. Ergebnis	153
II. Beteiligung des Parlaments vor Unterzeichnung des Staatsvertrages	153
1. Notwendigkeit der Einschaltung des Parlaments vor Vertragsunterzeichnung	153
2. Anerkennung der Notwendigkeit vorgängiger Beteiligung in der Staatspraxis	153
a) Informelle Verfahrensweisen und Absprachen	154
b) Verträge mit finanziellen Auswirkungen	155
c) Empfehlungen der Präsidenten der deutschen Länderparlamente	156

	Seite
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer vorgängigen Beteiligung des Parlaments	157
1. Die "auswärtige" Gewalt	157
2. Das Zusammenwirken von Exekutive und Legislative beim Zustandekommen von Staatsverträgen	159
a) Das Zustimmungsrecht der Legislative als Ausnahmebefugnis	160
b) Die verfassungsmäßige Zuständigkeitsverteilung als Grundlage für das Zusammenwirken	160
c) Mitentscheidungsrecht des Parlaments	161
3. Der eigene Beratungs- und Entscheidungsbereich der Regierung	162
a) Die Stellung der Regierung im Vertragsschlußverfahren	162
b) Der geschützte Bereich der Regierung	163
aa) Eigener Initiativbereich der Regierung	163
bb) Freiheit bei den Vertragsverhandlungen	164
4. Anforderungen an die Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens	164
IV. Möglichkeiten der Ausgestaltung einer vorgängigen Beteiligung	165
1. Unterrichtung des Parlaments	166
a) Notwendigkeit der Unterrichtung	166

	Seite
b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Unterrichtung	166
aa) Die Gefahr des Eingriffes in den Initiativbereich der Regierung	166
bb) Die Gefahr der Überdehnung des Kontroll- rechts	167
cc) Haltlosigkeit der verfassungsrechtlichen Bedenken	167
c) Beispiele aus der Staatspraxis als Bestäti- gung der Zulässigkeit der Unterrichtung	169
2. Stellungnahme des Parlaments	170
a) Die Unterrichtung als Grundlage für Beratung und Beschlußfassung	170
b) Die Beschlüsse des Parlaments zu Vertragsver- handlungen	170
aa) Bindende Weisungen	171
bb) Entschließungen	171
c) Einschaltung von Plenum oder Ausschuß	175
3. Sonstige Beteiligungsformen	177
a) Mitgliedschaft von Parlamentariern in Ver- handlungsdelegationen	177
b) Beteiligung der Fraktionsvorsitzenden	178
c) Bestellung parlamentarischer Beiräte für Vertragsverhandlungen	178

	Seite
V. Praktische Erfordernisse der vertraglichen Kooperation	179
1. Ausgangslage	179
2. Geheimhaltungsinteresse	179
a) Notwendigkeit diskreter Behandlung	179
b) Berücksichtigung des Geheimhaltungsbedürfnisses	180
3. Erhaltung der Vertragsfähigkeit	181
a) Gefahr der Verzögerung des Vertragsschlusses	182
aa) Grundsätzliche Möglichkeit von Unter- richtung und Stellungnahme	182
bb) Abwendung der Verzögerungsgefahr durch Einschaltung von Ausschüssen	183
cc) Inkaufnahme von Unbequemlichkeiten	184
b) Gefahr der Verhinderung von Kompromissen	184
aa) Schwierigkeiten der innerbundesstaat- lichen Kooperation	184
bb) Kein Vorrang für innerbundesstaatliche Kooperation	185
VI. Die Problematik der Beteiligung von Parlaments- ausschüssen	186
1. Wahrnehmung von Aufgaben des Parlaments durch Ausschüsse	186
a) Stellung und Funktion parlamentarischer Ausschüsse	186
b) Parlamentsausschüsse als Kontaktstellen zwischen Regierung und Parlament	187

	Seite
2. Präjudizierung des Plenums	189
3. Umgehung parlamentarischer Kontrolle	190
 B. Verwaltungsabkommen	 192
I. Gebot einer Einschaltung des Parlaments	192
II. Zulässigkeit der Einschaltung des Parlaments	192
1. Sicherung des Zustimmungsrechtes bei Staats- verträgen	192
2. Allgemeines Kontrollrecht des Parlaments	193
3. Begrenzung der parlamentarischen Beteiligung	195
a) Beteiligung zur Sicherung der Einhaltung des Zustimmungsrechts bei Staatsverträgen	195
b) Beteiligung zur Erhaltung einer effektiven parlamentarischen Kontrolle	196
III. Beteiligungsverfahren	198
 C. Lösungsvorschlag	 199
I. Beteiligung der Landesparlamente am Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen	199
II. Verwirklichung des Lösungsvorschlages	201
1. Abschluß einer Vereinbarung zwischen Parlament und Regierung	201
2. Normierung des Beteiligungsverfahrens	202
 Schlußbetrachtung	 204

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

Achterberg, Norbert:

- Parlamentsreform - Themen und Thesen, in DÖV 1975, 833 ff.

Anschütz, Gerhard:

- Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., Berlin 1933.

Armbruster, Hubert:

- Rechtsgutachten zur innerbayerischen Geltung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961, in Armbruster, Hubert/Schneider, Peter, Rechtsgutachten zum Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen", Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, Heft 3, Mainz 1965.

zit.: Rechtsgutachten

Arndt, Klaus Friedrich:

- Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 37, Berlin 1966.

Arndt, Hans-Wolfgang/Schweitzer, Michael:

- Mandat und Fraktionsstatus, in ZParl 1976, 71 ff.

zit.: Arndt-Schweitzer

Baade, Hans W.:

- Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1962.

Backsmann, Horst:

- Ober die Mitwirkung des Gesetzgebers bei der Änderung völkerrechtlicher Verträge. Ein Beitrag zur Lehre von der auswärtigen Gewalt, in DVBl. 1956, 317 ff.
- Ober die staatsrechtliche Ermächtigung zum Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen, in DVBl. 1956, 747 ff.

Bauer, Ernst:

- Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 149, Berlin 1971.

Bayer, Hermann-Wilfried:

- Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem. Zugleich ein Beitrag zur Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach deutschem Recht. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 48, Köln, Berlin 1969.

Becker, Walter P.:

- Möglichkeiten einer Beteiligung der Parlamente an der staatlichen Planung, in ZParl 1974, 167 ff.

Bernhardt, Rudolf:

- Bundesverfassungsgericht und völkerrechtliche Verträge, in Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Band 2, Verfassungsauslegung, Tübingen 1976, S. 155 ff.

Bernzen, Uwe:

- Einwirkungsmöglichkeiten des Landesparlamentes auf das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat, in ZParl 1973, 92 ff.

Boehmer, Gerhard:

- Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 43, Köln, Berlin 1965.

Böhringer, Anton:

- Zur Mitwirkung der Landesparlamente im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, in ZParl 1970, 173 ff.

Bullinger, Martin:

- Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, in DÖV 1970, 761 ff, 797 ff.

Därr, Manfred:

- Das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG im Schnittpunkt zwischen Demokratie und Effektivität, Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Frankfurt am Main 1973.

Dahm, Georg:

- Völkerrecht, Band III, Stuttgart 1961.

Das Deutsche Bundesrecht:

- Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen, Baden-Baden.

Deutscher Bundestag:

- Zwischenbericht der Enquete-Kommission des 6. Deutschen Bundestages für Fragen der Verfassungsreform, in Zur Sache 1/73, Bonn.

zit.: Enquete-Kommission, Zwischenbericht

- Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des 7. Deutschen Bundestages, Drucksache 7/5924.

zit.: Enquete-Kommission, Schlußbericht

Drexelius, Wilhelm/Weber, Renatus:

- Die Hamburger Verfassung, 2. Aufl., Berlin etc. 1972.

zit.: Drexelius-Weber

Dürig, Günter/Rudolf, Walter (Herausgeber):

- Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte, München und Berlin 1967.

zit.: Dürig-Rudolf

Erichsen, Hans-Uwe:

- Geltung und Reichweite von Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt - Zur Regelungskompetenz im Schulverhältnis - Das Recht auf Bildung -, in Verwaltungsarchiv, Band 67 (1976), 93 ff.

Evers, Hans-Ulrich:

- Verwaltung und Schule, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 23 (1966), 145 ff.

Féaux de la Croix, Ernst:

- Die Junktim-Klausel bei Enteignung durch völkerrechtliche Verträge, in NJW 1964, 384 ff.

Feldmann, Wolfgang:

- Zur verfassungsrechtlichen Neuverteilung der Kompetenzen beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Augsburg 1975.

Forsthoff, Ernst:

- Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973.

Franke, Peter:

- Notbewilligungsrecht und parlamentarische Kontrolle, in FinA NF 33 (1974/1975), 143 ff.

Friauf, Karl Heinrich:

- Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, in AöR 88 (1963), 257 ff.

zit.: Verfassungsrechtlicher Vertrag

Fricke, Eberhard:

- Der Vorgriff (§ 37 Abs. 6 BHO/LHO), in DVBl. 73, 846 ff.
- Zur Abgrenzung der Ausgabeermächtigung und der Verpflichtungsermächtigung, in DöH 1973, 58 ff.

Friedrich, Manfred:

- Zur Kritik und Reform der Ausschubarbeit in den Landesparlamenten der Bundesrepublik, in ZParl 1971, 70 ff.
- Probleme der Landesgesetzgebung in der Bundesrepublik, in ZParl 1971, 449 ff.

Friesenhahn, Ernst:

- Parlament und Regierung im modernen Staat, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16 (1958), 9 ff.

Frowein, Jochen Abr.:

- Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 31 (1973), 13 ff.

Geck, Wilhelm Karl:

- Völkerrechtliche Geheimverträge und Verfassungsrecht, in Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 77 ff.

Gehrig, Norbert:

- Parlament - Regierung - Opposition, München 1969.

Geller, Gregor/Kleinrahm, Kurt/Fleck, Hans Joachim:

- Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Göttingen 1963.

zit.: Geller-Kleinrahm-Fleck

Gerlich, Peter:

- Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrats in Recht und Wirklichkeit. Forschungen aus Staat und Recht, 21, Wien 1973.

Giese, Heinz-Ewald:

- Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Diss. Bonn 1961.

Goltz, Horst:

- Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, in DÖV 1965, 605 ff.

Grassl, Horst:

- Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Würzburg 1969.

Grawert, Rolf:

- Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 57, Berlin 1967.

Grewe, Wilhelm:

- Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 12 (1954), 129 ff.

Grupp, Klaus:

- Zur Mitwirkung des Bundestages bei dem Erlaß von Rechtsverordnungen, in DVB1. 1974, 177 ff.

Haas, Diether:

- Abschluß und Ratifikation internationaler Verträge, in AÖR 78 (1952/1953), 381 ff.

Hatschek, Julius:

- Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., Berlin 1930, Band I.

Henle, Wilhelm:

- Zum Notbewilligungsrecht des Finanzministers, in DÖV 1969, 59.

Hennecke, Frank:

- Staat und Unterricht, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 179, Berlin 1972.

Hesse, Konrad:

- Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

zit.: Bundesstaat

- Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, in AÖR 98 (1973), 1 ff.

zit.: Bundesstaatsreform

- Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 141 ff.

zit.: Aspekte

Hoffmann, Reinhard:

- Haushaltsvollzug und Parlament, in Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 5, Tübingen 1972.

Hofmeister, Max:

- Lücken des Rechtsstaats im Recht der Schule, in BayVBl. 1975, 324 ff.

Huber, Ernst Rudolf:

- Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I: Reform und Restauration 1789 bis 1830, Stuttgart 1957.

Ipsen, Hans Peter:

- Die Junktim-Klausel im völkerrechtlichen Vertrag, in NJW 1963, 1377 ff.

Jacobi, Erwin:

- Die Rechtsverordnungen, in Anschütz-Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, Tübingen 1932, S. 236 ff.

Jarass, Hans D.:

- Die Erklärungen von Vorbehalten zu völkerrechtlichen Verträgen, in DÖV 1975, 117 ff.

Karehnke, Helmut:

- Parlamentarisches Budgetrecht, vorläufige Haushaltsführung durch die Bundesregierung und Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen für Haushaltsüberschreitungen. Zur Zuständigkeitsfolge der Artikel 110 bis 112 ff., in DÖV 1976, 361 ff.

Kaufmann, Erich:

- Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge, in Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. Mainz, Band 6, München 1955.

Kewenig, Wilhelm:

- Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg 1970.

zit.: Staatsrechtliche Probleme

- Bundesstaat und auswärtige Gewalt, in ZRP 1971, 238 ff.

Kimminich, Otto:

- Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 25 (1967), 2 ff.

Kisker, Gunter:

- Die Beziehungen des Bundesrates zu den Ländern, in Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, herausgegeben vom Bundesrat, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 153 ff.

zit.: Bundesrat

- Kooperation im Bundesstaat, Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 33, Tübingen 1971.

zit.: Kooperation

- Zwischenländer - Gemeinschaftseinrichtungen. Verfassungsmäßigkeit der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" und ihre Finanzierung, in JuS 1969, 466 ff.

Klein, Friedrich:

- Zur Anwendbarkeit der Gemeinsamen EntschlieÙung vom 17. 5. 1972 auf den Grundlagenvertrag, in Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974.
zit.: Gemeinsame EntschlieÙung
- Zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen, in JuS 1964, 181 ff.

Knöpfle, Franz:

- Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, in Der Staat, 8. Band (1969), 79 ff.

Köckritz, Sieghardt v./Ermisch, Günter/Maatz, Werner/Musti, Hans/Hoegen, Rudolf v.:

- Bundeshaushaltsordnung, München 1975.
zit.: von Köckritz-Ermisch-Maatz-Musti-von Hoegen

Kölble, Josef:

- Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, in DÖV 1960, 650 ff.

Konow, Gerhard:

- Zur Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Verfassungsordnung, in DÖV 1970, 22 ff.

Kraus, Herbert:

- Verwaltungsfunktionen der Legislative auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten (Staatsverträge, Krieg und Frieden), in Anschütz-Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, Tübingen 1932.

Laband, Paul:

- Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Tübingen 1911, Band 2.
zit.: Laband II

Langner, Georg:

- Die Rechtsnatur der Bekanntmachung über das Inkrafttreten völkerrechtlicher Verträge für den Staatsbürger, in NJW 1962, 228 ff.

Lechner, Hans/Hülshoff, Klaus:

- Parlament und Regierung, 3. Aufl., München 1971.

zit.: Lechner-Hülshoff

Leisner, Walter:

- Gewaltenteilung innerhalb der Gewalten, in Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag, München 1971, S. 227 ff.

zit.: Gewaltenteilung

- Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus, in DÖV 1968, 389 ff.

Liesegang, Helmuth C. F./Plöger, Rainer:

- Schwächung der Landesparlamente durch den kooperativen Föderalismus, in DÖV 1971, 228 ff.

zit.: Liesegang-Plöger

Linck, Joachim:

- Zulässigkeit und Grenzen der Einflußnahme des Bundestages auf die Regierungsentscheidungen, Diss. jur. Köln 1971.

zit.: Einflußnahme

- Anspruch und Wirklichkeit parlamentarischer Planungskontrolle, in ZParl 1975, 154 ff.
- Zur Einflußnahme der Landesparlamente auf die Landesregierungen in Bundesratsangelegenheiten, in DVBl. 1974, 861 ff.

Löhning, Bernd:

- Der Vorbehalt des Gesetzes im Schulverhältnis, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 239, Berlin 1974.

Mangoldt, Hermann v./Klein, Franz:

- Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt am Main 1964 (Band II).

zit.: von Mangoldt-Klein

Marnitz, Siegfried:

- Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 240, Berlin 1974.

Mattenklodt, Herbert-Fritz:

- Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1972.

Maunz, Theodor:

- Deutsches Staatsrecht, 20. Aufl., München 1975.
- Die Fortentwicklung des bundesstaatlichen Systems, in Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag, München 1973, S. 351 ff.

zit.: Fortentwicklung

- Pflicht der Länder zur Uneinigkeit? in NJW 1962, 1641 ff.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman:

- Grundgesetz, Loseblattkommentar, München.

zit.: Maunz-Dürig-Herzog

Mayer, Otto:

- Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Band 1, München, Leipzig 1924.

Meder, Theodor:

- Die Verfassung des Freistaates Bayern, München 1971.

Menzel, Eberhard:

- Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 12, S. 179 ff.

Meyer-Lindenberg, Hermann:

- Zum Begriff der Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen (Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG), in Festschrift für Hermann Jahrreiß, 1964.

Meyers, Georg:

- Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., bearbeitet von Gerhard Anschütz, München und Leipzig 1919.

Möller, Franz:

- Die Mitwirkung des Parlaments beim Abschluß von Staatsverträgen, in DÖV 1963, 168 ff.

Oetting, Ulf:

- Bundestag und Bundesrat im Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 210, Berlin 1973.

Oppermann, Thomas:

- Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen? Gutachten C zum 51. Deutschen Juristentag, München 1976.

Ossenbühl, Fritz:

- Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, München 1974.

Partsch, Karl Josef:

- Parlament und Regierung im modernen Staat, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16 (1958), 74 ff.

Pfeiffer, Gerd:

- Selbstkoordinierung und Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, in NJW 1962, 565 ff.

Piduch, Erwin Adolf:

- Bundeshaushaltsrecht, Loseblattkommentar, Band I und II.

Pitamic, Leonidas:

- Die parlamentarische Mitwirkung bei Staatsverträgen in Österreich, 1915.

Plate, A.:

- Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, 2. Aufl., Berlin 1904.

Poetzsch-Heffter, Fritz:

- Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl., Berlin 1928.

Rauschnig, Dietrich:

- Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Band 2, Verfassungsauslegung, Tübingen 1976, S. 214 ff.

Reichel, Gerhard Hans:

- Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 43, Berlin 1967.

Rudolf, Walter:

- Völkerrecht und deutsches Recht, Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 19, Tübingen 1967.

Rüschenschmidt, Heinz:

- Die Verwaltungsreform im Lande Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung der Territorialreform auf der Ebene der Kreise und Gemeinden, Diss. Trier-Kaiserslautern 1975.

Rupp, Hans Heinrich:

- Die "Verwaltungsvorschriften" im grundgesetzlichen Normensystem, in JuS 1975, 609 ff.

Sasse, Christoph:

- Regierungen - Parlamente - Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1975.

Schäfer, Hans:

- Finanzkontrolle und parlamentarische Demokratie, in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 3. Dez. 1976, S. 1225 ff.

Scheuner, Ulrich:

- Der Bereich der Regierung, in Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag, S. 253 ff.

zit.: Regierung

- Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik, in DÖV 1974, 433 ff.

Schmidt, Hans-Jürgen:

- Zum Verhältnis von Bundesrat und Landesparlamenten, in DÖV 1973, 469 ff.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz:

- Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1973.

zit.: Schmidt-Bleibtreu/Klein

Schmitt, Carl:

- Verfassungslehre, Berlin 1954.

Schneider, Hans:

- Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, in DÖV 1957, 644 ff.

zit.: Staatsverträge

- Der Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens, in Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 421 ff.

zit.: Niedergang

- Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 19 (1961), 1 ff.

zit.: Verträge

Schneider, Paul Georg:

- Parlamentsreform in Rheinland-Pfalz, in ZParl 1970, 306 ff.

Seeger, Julius:

- Möglichkeiten der Beteiligung des Landtags an den Planungen der Landesregierung, Düsseldorf 1970.

zit.: Beteiligung

- Vortrag vor dem Hauptausschuß des Landtags Nordrhein-Westfalen am 27. 3. 1973, in Parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung, herausgegeben vom Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1973.

zit.: Vortrag

Seidel, Dietmar:

- Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 197, Berlin 1972.

Sellmann, Klaus-Albrecht:

- Der schlichte Parlamentsbeschluß, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 29, Berlin 1966.

Sellschopp, Hermann:

- Schulverhältnis und Gesetzesvorbehalt, in DÖV 1971, 413 ff.

Seydel, Max v.:

- Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

Soell, Hermann:

- Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems, in Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972.

Spreng, Rudolf/Birn, Willi/Feuchte, Paul:

- Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart etc. 1954.
zit.: Spreng-Birn-Feuchte

Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz (Herausgeber):

- Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, Mainz 1966 (1. Teil), 1968 (2. Teil), 1969 (3. Teil), 1971 (4. Teil) und 1973 (5. Teil).

zit.: Dokumentation

Staatsministerium Baden-Württemberg (Herausgeber):

- Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart 1972 (Band I), 1976 (Band II).

zit.: Dokumentation

Stüben, Wulf-Dietrich:

- Die Grenze der parlamentarischen Kontrolle beim Abschluß von Verträgen der Bundesrepublik mit dem Ausland, Diss. Göttingen 1961.

Süsterhenn, Adolf/Schäfer, Hans:

- Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950.
zit.: Süsterhenn-Schäfer

Theiß, Hermann:

- Das Nothaushaltsrecht des Bundes, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 272, Berlin 1975.

Thierfelder, Hans:

- Überlegungen zu einigen Verträgen und Übereinkünften des Landes Baden-Württemberg, in BaWüVBl. 1964, S. 161 ff., Landesbeilage zur Zeitschrift DÖV.

Treviranus, Hans D.:

- Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1966.
zit.: Außenpolitik
- Vorbehalte zu normativen völkerrechtlichen Verträgen in der Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland, in DÖV 1976, 325 ff.

Trossmann, Hans:

- Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages, Bonn 1967.

Verdross, Alfred:

- Völkerrecht, 4. Aufl., Wien 1959.

Vialon, Friedrich Karl:

- Haushaltsrecht, Berlin und Frankfurt am Main 1953.

Weber, Werner:

- Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag, Berlin 1959, S. 253 ff.

Wiese, Walter:

- Verfassungsrechtliche Aspekte der Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen, in DVBl. 1975, 73 ff.

Wolff, Hans Julius:

- Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., München 1971.

Zacher, Hans F.:

- Grundlagen und Grenzen interföderativer Kooperation, in BayVB1. 1971, 321 ff., 375 ff.
- Ratifizierungsgesetz und Normenkontrolle, in DVBl. 1955, 649 ff.

A b k ü r z u n g e n

Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
AS	Ämtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
BaWÖVB1.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Landesbeilage der Zeitschrift DÖV)
BayVB1.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
ber.	berichtigt
BGB1.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts von Rheinland-Pfalz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
ders.	derselbe
DÖH	Der öffentliche Haushalt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt

Erl.	Erläuterung
FinA	Finanzarchiv
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
Ges.BI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBI.	Gesetz- und Verordnungsblatt
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
LHO	Landeshaushaltsordnung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NW	Nordrhein-Westfalen
Rdnr.	Randnummer
S.	Seite
sog.	sogenannt
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
z. B.	zum Beispiel
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung

Die Länder der Bundesrepublik Deutschland sind als "Glieder des Bundesstaates mit eigener - wenn auch gegenständlich beschränkter - nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht" ¹⁾ befähigt, sowohl untereinander als auch mit dem Bund Verträge zu schließen. Die Befugnis zum Abschluß von Verträgen der Gliedstaaten untereinander - in der deutschen Verfassungsgeschichte eine bekannte Erscheinung - wird als eine "föderalistische Selbstverständlichkeit" betrachtet ²⁾. Ebenso ist die Zulässigkeit von Bund-Länder-Verträgen anerkannt ³⁾.

Die gegenwärtige staatsrechtliche Entwicklung in der Bundesrepublik ist dadurch gekennzeichnet, daß von dieser Vertragsschließungsbefugnis in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht wird. Die Vereinbarungen erstrecken sich auf die Abgrenzung der räumlichen Herrschaftsbereiche der Länder hinsichtlich einzelner Verwaltungsaufgaben, dienen der Schaffung von gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen, deren Unterhaltung die Leistungsfähigkeit eines Landes übersteigen würde oder die innerhalb eines Landes nicht ausgelastet wären, und zielen darauf ab, verwaltungsmäßige und rechtliche Gefälle zwischen den Ländern zu vermeiden. Das schließt das Bestreben ein, Regelungen, die nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes von den Landesgesetzgebern zu treffen sind, für den Bereich aller, zum Teil auch nur einzelner Länder

1) Vgl. BVerfGE 6, 309; 1, 34.

2) Vgl. Laband II, S. 167 ff.; Armbruster, Rechtsgutachten, S. 11; Hans Schneider, Verträge, S. 5; Friauf, Verfassungsrechtlicher Vertrag, S. 291 m. w. N. in Fn. 176, 292; Giese, S. 58 ff.; Pfeiffer in NJW 62, 565.

3) Vgl. BVerfGE 1, 299, 307 f.; Friauf, Verfassungsrechtlicher Vertrag, S. 291 m. w. N. in Fn. 177; Giese, S. 60 ff.

zu harmonisieren 4) 5). Die Verträge zwischen dem Bund und den Ländern betreffen im wesentlichen die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben oder regeln deren Finanzierung 6).

Die Fülle der Vereinbarungen hat dazu geführt, daß sich "ein weitläufiges Vertragsrecht in und neben den Bereich des gesetzlich fixierten Staats- und Verwaltungsrechts schiebt" 7).

4) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 18; Hesse, Bundesstaat, S. 19 ff.; Zacher in BayVB1. 71, 321.

5) Als konkrete Beispiele für Ländervereinbarungen seien genannt:

Abkommen zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz über die Gliederung der Schiffsgerichtsbezirke im Rheinstrom (GVBl. Rheinland-Pfalz 1954 S. 83); Staatsvertrag zwischen den Ländern Rheinland-Pfalz und Hessen über die Errichtung einer gemeinsamen Patentstreitkammer bei dem Landgericht Frankfurt [Main] (GVBl. Rheinland-Pfalz 1950 S. 316); Staatsvertrag über die Bergbehörden des Saarlandes und des Landes Rheinland-Pfalz (GVBl. Rheinland-Pfalz 1967 S. 319); Staatsvertrag zwischen dem Land Hessen und dem Land Rheinland-Pfalz über die Forschungsanstalt für Weinbau, Gartenbau, Getränketechnologie und Landespflege Geisenheim am Rhein (GVBl. Rheinland-Pfalz 1974 S. 529); Staatsvertrag zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und dem Land Rheinland-Pfalz über Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, kommunale Arbeitsgemeinschaften und Wasser- und Bodenverbände (GVBl. Rheinland-Pfalz 1972 S. 179); Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung in den Räumen Mittlerer Oberrhein und Südpfalz (GVBl. Rheinland-Pfalz 1974 S. 291); Abkommen über die einheitliche Ausbildung der Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst und über die Polizei-Führungsakademie (GVBl. Rheinland-Pfalz 1973 S. 25); Staatsvertrag zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland über die Vergabe von Studienplätzen (GVBl. Rheinland-Pfalz 1973 S. 44); Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens (Ges.Bl. Baden-Württemberg 1967 S. 74; Amtsblatt des Kultusministeriums von Rheinland-Pfalz 1965 S. 113) - sog. "Hamburger Abkommen" -.

6) Vgl. Giese, S. 30.

7) So Hans Schneider, Verträge, S. 8, 31, bereits im Jahre 1960 für das Ländervertragsrecht. Vgl. auch die Zusammenstellungen bei Giese, S. 175 ff.; Grassl, S. 129 ff.; Grawert, S. 299 ff.; Kisker, Kooperation, S. 307 ff.; ders., Bundesrat, S. 155.

Diese Entwicklung, die ihre wesentliche Ursache in einem tatsächlich vorhandenen oder nur vermeintlichen Kooperationsbedürfnis hat ⁸⁾, wirft eine Reihe staatsrechtlicher Probleme auf ⁹⁾. Dazu gehört nicht zuletzt die Frage der Beteiligung der Landesparlamente beim Abschluß der Verträge; denn wie die Praxis zeigt, können die Landesparlamente keinen bestimmenden Einfluß auf die Gestaltung der Verträge ausüben. Bei einem Teil der Verträge, den sogenannten Staatsverträgen ¹⁰⁾, zu deren Abschluß die Zustimmung der Parlamente vorgeschrieben ist, haben sie nur die Möglichkeit, ein fertiges Vertragswerk in toto anzunehmen oder zu verwerfen. Andere Verträge, die sogenannten Verwaltungsabkommen ¹¹⁾, kommen in aller Regel ohne jede Beteiligung der Landesparlamente zustande.

Dieser Tatbestand hat nicht nur angesichts des legislativen Kompetenzschwunds der Länder ¹²⁾ das Unbehagen der Landesparlamente hervorgerufen ¹³⁾. Vielmehr wird durch diese Praxis, die den Vertrag als Mittel einer immer enger werdenden Kooperation einsetzt, auch die staatsrechtliche Frage aufgeworfen, ob dadurch nicht eine "Entmachtung" der Landesparlamente in ihrer Funktion als Gesetzgebungs- und Kontrollorgan herbeigeführt wird und die vertraglich geregelten Bereiche noch der Verfassung ent-

8) Vgl. z. B. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 420 f.; Maunz in NJW 62, 1641.

9) Vgl. dazu eingehend Kisker, Kooperation; aber auch Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 420 f. sowie Maunz in NJW 62, 1641 ff.

10) Zu dem Begriff siehe Näheres unten S. 9, 12, 18 ff., 84.

11) Zu dem Begriff siehe Näheres unten S. 9, 12, 18 ff., 84.

12) Vgl. Scheuner in DÖV 74, 439; Friedrich in ZParl 71, 70 ff.; Diskussion bei der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen zu dem Thema: Haben die Länderparlamente eine Zukunft?, auszugsweise veröffentlicht in ZParl 71, 277 ff. Eingehend m. w. N. unten S. 120 ff.

13) Vgl. die Beratungen auf der 45. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 5. Juni 1975 in Hannover zu dem Tagesordnungspunkt "Parlamentarische Behandlung von Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und ähnlichen Vereinbarungen", Protokoll S. 27 ff.; Antrag der SPD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz zur Verbesserung der Kontrollfunktion des Parlaments beim Abschluß von Staatsverträgen (Drucksache 8/215) sowie den Abgeordneten Fuchs in der 34. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz der V. Wahlperiode, Stenographischer Bericht S. 1121 f.

sprechend demokratisch kontrolliert sind ¹⁴⁾ - eine Frage, die in der bisherigen Diskussion um den kooperativen Föderalismus noch keine hinreichende Würdigung erfahren hat.

Zur Beantwortung dieser Frage ist es zunächst erforderlich festzustellen, welche rechtlichen Grundlagen für eine Beteiligung der Landesparlamente derzeit maßgebend sind und in welcher Weise das Verfahren zur Beteiligung dieser Parlamente ausgestaltet ist. Dabei wird sich auch ergeben, ob die bisweilen feststellbare unterschiedliche parlamentarische Behandlung ein und desselben Vertrages in den einzelnen Ländern ¹⁵⁾ ihren Grund in der unterschiedlichen rechtlichen Ausgangslage hat oder Ausdruck von Interpretationsunterschieden ist ¹⁶⁾.

Dieses Teilergebnis soll die Prüfung vorbereiten, ob die gegenwärtige parlamentarische Beteiligung am Zustandekommen innerbundesstaatlicher Vereinbarungen den Ansprüchen der Verfassung genügt und auch verfassungspolitisch bedenkenfrei ist. Diese Untersuchung führt zu der weiteren Frage, inwieweit eine Verbesserung der parlamentarischen Einflußmöglichkeiten beim Abschluß von Verträgen angezeigt und verfassungsrechtlich zulässig ist.

Die abschließende Erörterung beschäftigt sich mit der konkreten Ausgestaltung und Realisierung eines Verfahrens, das den Landesparlamenten eine Einflußnahme auf die Vertragsgestaltung ermöglicht, zugleich aber auch den Bedürfnissen der vertraglichen Kooperation gerecht wird.

Entsprechend ihrer Zielsetzung setzt sich die Arbeit nicht mit der allgemeinen Problematik der innerbundesstaatlichen Kooperation auseinander ¹⁷⁾, für den Gang der Untersuchung wird vielmehr

14) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 120 ff., 229 f., 290, 293, 301; ders. in JuS 69, 472; Zacher in BayVB1. 71, 324; Hans Schneider in VVDStRL 19, 163.

15) Siehe dazu unten S. 85 f.

16) Vgl. dazu auch die Bemerkung von Scheuner in VVDStRL 19, 136.

17) Vgl. dazu insbesondere Kisker, Kooperation.

unterstellt, daß die vertragliche Kooperation, wie sie derzeit in der Bundesrepublik besteht, grundsätzlich zulässig ist ¹⁸⁾.

18) Anlaß, diese vertragliche Kooperation als gegeben hinzunehmen, besteht auch deshalb, weil eine umfassende Bundesstaatsreform derzeit nicht in Sicht ist. Vgl. Kisker in JuS 69, 472. Auch die von dem Deutschen Bundestag sowohl in seiner 6. als auch in seiner 7. Legislaturperiode für Fragen der Verfassungsreform eingesetzten Enquete-Kommissionen vermochten bisher keine Vorschläge zur grundsätzlichen Lösung der Probleme des kooperativen Föderalismus vorzulegen. Vgl. Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission, Zwischenbericht und Schlußbericht.

Erster Teil

Die rechtlichen Grundlagen der parlamentarischen Behandlung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen

Bevor auf die rechtlichen Grundlagen der parlamentarischen Beteiligung bei der innerbundesstaatlichen vertraglichen Kooperation eingegangen werden kann, ist es erforderlich, sich einen Überblick über die verschiedenen Arten der vertraglichen Kooperation zu verschaffen, diese rechtlich zu ordnen und auf dieser Grundlage die rechtlichen Kriterien für die Beteiligung der Landesparlamente zu erarbeiten.

A. Die verschiedenen Arten der vertraglichen Kooperation

In der Praxis läßt sich feststellen, daß für die innerbundesstaatlichen Abmachungen unterschiedliche Benennungen verwendet werden. So lassen sich beispielsweise folgende Benennungen feststellen: Staatsvertrag, Verwaltungsabkommen, Staatsabkommen, Regierungsabkommen, Abkommen, Vertrag, Vereinbarung, Ländervereinbarung, Verwaltungsvereinbarung, Zuständigkeitsvereinbarung, Rahmenvereinbarung, Obereinkommen, Obereinkunft, Statut, Beschluß, Absprache, Rahmenordnung, Richtlinien, Rahmenplan, Grundsätze, Konferenzbeschluß und Empfehlungen ¹⁹⁾.

I. Die Benennung als Anknüpfungspunkt für eine Systematisierung

Diese Benennungen bilden indessen keine geeigneten Anknüpfungspunkte für eine Systematisierung oder rechtliche Einordnung der Vereinbarungen, da sich die für eine Abgrenzung denkbaren Kriterien materieller und formeller Art den einzelnen Benennungen nicht in bestimmter Weise zuordnen lassen ²⁰⁾. Insbesondere lassen die gewählten Benennungen vielfach im Einzelfall nicht erkennen,

19) Vgl. Giese, S. 41; Grassl, S. 3, 129 ff.; Grawert, S. 36 mit Fn. 28; Hans Schneider, Verträge, S. 12, 34 ff.

20) Vgl. Giese, S. 63; Grassl, S. 3; Grawert, S. 36.

ob es sich um einen Vertrag handelt, zu dessen Abschluß die Zustimmung des Parlamentes erforderlich ist, oder ob es dieser Zustimmung nicht bedarf.

So wurden beispielsweise dem Landtag Nordrhein-Westfalen in seiner 3. Wahlperiode eine "V e r e i n b a r u n g über die vorläufige Regelung der Verwaltung des Kulturbesitzes des ehemaligen Landes Preußen" und ein "A b k o m m e n zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957" vorgelegt ²¹⁾. In beiden Fällen ist die Zustimmung des Landtags unter Bezugnahme auf Artikel 66 der nordrhein-westfälischen Verfassung, der die Zustimmung des Landtags zu S t a a t s v e r t r ä g e n regelt, beantragt worden. In der Begründung zu dem genannten Abkommen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es sich rechtssystematisch um einen Staatsvertrag handle ²²⁾. In einem anderen Fall entsprach dagegen die Benennung der Vereinbarung als Staatsvertrag dem verfassungsrechtlichen Begriff in Artikel 66 der nordrhein-westfälischen Verfassung ²³⁾.

Auch in anderen Bundesländern wurden Vereinbarungen, welche dem Parlament zur Zustimmung vorgelegt wurden, also insoweit ein gemeinsames Kriterium aufwiesen, unterschiedlich benannt ²⁴⁾.

21) Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 3. Wahlperiode, Drucksachen Nr. 215 und 594.

22) Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 3. Wahlperiode, Drucksache Nr. 594, S. 8.

23) Vgl. Staatsvertrag mit der Freien und Hansestadt Hamburg über eine Finanzhilfe zur Deckung der Aufwendungen der Küstenländer aus Anlaß der Sturmflutkatastrophe am 16./17. Februar 1962 - Landtag Nordrhein-Westfalen, 5. Wahlperiode, Drucksache Nr. 9.

24) So waren z. B. in der 7. Wahlperiode des Landtags Rheinland-Pfalz (18. Mai 1971 bis 17. Mai 1975) von 19 innerbundesstaatlichen Verträgen, die dem Landtag der Verfassung entsprechend als Staatsverträge zur Zustimmung vorgelegt wurden, 15 Verträge als Staatsverträge und vier Verträge als Abkommen bezeichnet. Daraus seien die beiden folgenden Beispiele aufgeführt: Staatsvertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem Saarland über die Übertragung der

In der deutschen Staatsrechtslehre besteht daher auch Einigkeit, daß die Benennung für die rechtliche Einordnung einer Vereinbarung ohne Bedeutung ist ²⁵⁾. Aus der Vielfalt der Benennungen und ihrer mangelnden rechtlichen Relevanz sollte jedoch - entgegen Grassl ²⁶⁾ - nicht auf eine willkürliche Benennung geschlossen werden. Wenn auch bei der Benennung der Verträge eine bessere Systematisierung wünschbar ist, so darf nicht übersehen werden, daß auch die Benennung einen Teil der mit dem Vertragspartner ausgehandelten Vereinbarung bildet, daß die Benennung im Einzelfall politisch motiviert sein kann und schließlich die Wahl einer den rechtlichen Tatbestand bei allen Vertragspartnern deckenden Benennung wegen der Möglichkeit unterschiedlicher rechtlicher Ausgangslagen nicht immer verwirklicht werden kann ²⁷⁾.

II. Die Zustimmungsbedürftigkeit als Unterscheidungskriterium

1. Allgemeine Meinung

Die innerbundesstaatlichen Vereinbarungen lassen sich jedoch in zwei große Gruppen danach unterscheiden, ob zu ihrem Abschluß

Zuständigkeit in Staatsschutzsachen (GVBl. Rheinland-Pfalz 1971 S. 304); Abkommen über die einheitliche Ausbildung der Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst und über die Polizei-Führungsakademie (GVBl. Rheinland-Pfalz 1973 S. 25).

Typisch für die mangelnde Klarheit der verwendeten Benennungen ist, daß derselbe Vorgang innerhalb einer Drucksache einmal als "Vereinbarung" und ein anderes Mal als "Abkommen" bezeichnet wurde. Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/601.

25) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 409; Giese, S. 65; Grassl, S. 4; Grawert, S. 36; Hans Schneider, Verträge, S. 8; Klein in VVDStRL 19, 137; von Mangoldt-Klein, S. 1152; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 37; ähnlich für das Völkerrecht Dahm, S. 68.

26) Vgl. Grassl, S. 4.

27) Siehe dazu unten S. 14, 85 f.

eine Zustimmung des Parlaments erforderlich ist oder nicht²⁸⁾ 29). Auf der Grundlage dieser Unterscheidung werden die zustimmungsbedürftigen Vereinbarungen als Staatsverträge und die zustimmungsfreien Vereinbarungen als Verwaltungsabkommen bezeichnet. Diese begriffliche Unterscheidung hat sich zuerst im völkerrechtlichen Verkehr und dann in der innerdeutschen Staatspraxis entwickelt, sie klingt auch in Artikel 59 Abs. 2 GG an und ist in der Literatur gebräuchlich geworden³⁰⁾. Sie soll deshalb auch dieser Untersuchung zugrunde gelegt werden³¹⁾.

2. Abweichende Meinung von Süsterhenn-Schäfer

Diese begriffliche Unterscheidung in zustimmungsbedürftige Staatsverträge und zustimmungsfreie Verwaltungsabkommen wird offensichtlich lediglich von Süsterhenn-Schäfer verneint³²⁾. Diese vertreten zu Artikel 101 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, wonach Staatsverträge der Zustimmung des Landtags bedürfen, die Auffassung, daß auch rein verwaltungsmäßige Vereinbarungen wie etwa die Verwaltungsabkommen im Sinne des Artikels 59 Abs. 2 GG als Staatsverträge im Sinne der Verfassung anzusehen seien und darum der Zustimmung des Parlaments bedürften. Sie stützen sich dabei auf Laband, nach dessen Auffassung "alles, was der Staat überhaupt wollen und tun kann,

28) Vgl. Grawert, S. 36 ff., 41.

29) Daß eine Differenzierung nach "Vertrag" und "Vereinbarung" im Sinne der älteren Lehre ausscheidet, haben Giese, S. 63 f., Grassl, S. 3 f., Grawert, S. 64, und Hans Schneider, Verträge, S. 10, bereits überzeugend dargetan. In eine diese Unterscheidung ablehnende Richtung weist auch die Verwendung des Begriffes "Vereinbarung" in Artikel 91 b und Artikel 104 a Abs. 4 GG sowie in dem Gesetz über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes, BGBI. I 1965 S. 65.

30) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 408; Grawert, S. 35, 44; Hans Schneider, Verträge, S. 8 ff.; Grassl, S. 3 f.; Giese, S. 64 ff.

31) Zu dem umfassenderen Staatsvertragsbegriff der Hamburger Verfassung vgl. Fn. 70.

32) Vgl. Süsterhenn-Schäfer, S. 374.

geeignet (ist), zum Gegenstand eines Staatsvertrages gemacht zu werden" ³³⁾.

Diese von Laband für die Reichsverfassung von 1871 aufgestellte Definition kann angesichts der staatsrechtlichen Entwicklung in der Bundesrepublik nicht geteilt werden. Auch aus der rheinland-pfälzischen Staatspraxis lassen sich keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, daß dieses Land insoweit eine von der Bundesrepublik im übrigen abweichende Entwicklung genommen hätte ³⁴⁾. Andernfalls hätten nämlich dem Landtag Rheinland-Pfalz alle innerbundesstaatlichen Vereinbarungen vorgelegt werden müssen, an denen das Land Rheinland-Pfalz beteiligt war. Bereits Grassl hat anhand einer Reihe von Beispielen nachgewiesen, daß dies gerade nicht der Fall war ³⁵⁾. Verwiesen sei hierzu auch auf das Abkommen zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens ³⁶⁾ sowie aus der jüngsten Zeit auf das Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung "Preußischer Kulturbesitz" ³⁷⁾ oder die Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91 b GG ³⁸⁾. Eine andere Frage ist es allerdings, ob nicht die letztgenannten Abkommen den Staatsverträgen zuzuordnen wären ³⁹⁾.

33) Vgl. Laband II, S. 125.

34) Vgl. Grassl, S. 25 f.

35) Vgl. Grassl, S. 25 f.

36) Vgl. Fn. 5 am Ende.

37) Dieses Abkommen wurde dem Landtag weder zur Zustimmung noch zur Unterrichtung vorgelegt. Vgl. unten S. 141 f.

38) Diese Vereinbarung wurde dem Landtag nur zur Unterrichtung nach § 10 Abs. 5 der Landeshaushaltsordnung (vgl. Fn. 65) zugeleitet.

39) Vgl. dazu unten S. 70 ff.

III. Unvollständigkeit der Unterscheidung in Staatsverträge und Verwaltungsabkommen

Die Fülle der eingangs ⁴⁰⁾ genannten Abmachungen wird indessen nicht vollständig erfaßt, wenn man lediglich eine Unterscheidung in Staatsverträge und Verwaltungsabkommen vornimmt. Zwar sind alle zustimmungsbedürftigen Vereinbarungen Staatsverträge, nicht aber sind alle zustimmungsfreien Vereinbarungen zugleich Verwaltungsabkommen. Innerhalb der zustimmungsfreien Vereinbarungen lassen sich noch die gemeinsamen Beschlüsse der Ressortministerkonferenzen ⁴¹⁾ und die politischen Versprechen ⁴²⁾ unterscheiden.

Während es sich indessen bei den Verwaltungsabkommen um rechtlich verbindliche Vereinbarungen handelt, ist die rechtliche Verbindlichkeit bei den gemeinsamen Beschlüssen zweifelhaft, bei den politischen Versprechen, die ein abgestimmtes gemeinsames politisches Verhalten zum Inhalt haben, fehlt sie.

Die regelmäßig einstimmig gefaßten Beschlüsse der Ressortminister werden häufig als Rahmenordnung, Richtlinien, Rahmenplan oder Grundsätze bezeichnet und erstrecken sich auch auf die Verabschiedung von Mustergesetzentwürfen ⁴³⁾. Die Beschlüsse lassen sich in ihrer rechtlichen Wirksamkeit und ihrer Reichweite nicht eindeutig qualifizieren. Zum Teil wird ihnen rechtliche Verbindlichkeit beigemessen, wenn ihnen aufgrund Satzung oder Geschäftsordnung Rechtsverbindlichkeit zugesprochen ist ⁴⁴⁾. Grawert rechnet solche Beschlüsse unter bestimmten Voraussetzungen, ohne daß sie in den Rang einer förmlichen Vereinbarung erhoben sind, sogar rechtssystematisch zu den Verwaltungsab-

40) Vgl. oben S. 6.

41) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 8, 10 ff.

42) Vgl. Giese, S. 60 ff.; Grassl, S. 33 f.

43) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 10, 12.

44) Vgl. Grassl, S. 35; Giese, S. 71.

kommen, indem er einen Akt des Vertragsschlusses annimmt, der nur durch das Beschlußverfahren der Ressortministerkonferenzen verschleiert werde ⁴⁵⁾.

Auch soweit man derartige Beschlüsse nur als politisch verbindlich ansieht ⁴⁶⁾ oder ihnen nur "einen mehr empfehlenden als befehlenden Charakter" ⁴⁷⁾ beimißt, darf nicht verkannt werden, daß sie dennoch im allgemeinen von den Verwaltungen der Länder respektiert und in Landesverwaltungsvorschriften umgesetzt werden. Da sie so die Grundlage für harmonisierte Verwaltungsanordnungen der Länder schaffen, sind sie von einer solchen praktischen Bedeutung, daß es gerechtfertigt ist, sie als eine besondere Form der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen anzuerkennen ⁴⁸⁾.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich daher folgende Formen der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen feststellen:

1. Staatsverträge als Vereinbarungen, zu deren Abschluß die parlamentarische Zustimmung vorgeschrieben ist.
2. Verwaltungsabkommen, die ohne rechtserhebliche Beteiligung des Parlaments abgeschlossen werden können.
3. Gemeinsame Beschlüsse der Ressortministerkonferenzen ⁴⁹⁾.

45) Vgl. Grawert, S. 62 ff.

46) Vgl. Giese, S. 71 ff.; Grassl, S. 34 ff.

47) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 12.

48) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 12.

49) Sowohl die gemeinsamen Beschlüsse als auch die politischen Versprechen sollen nicht näher behandelt werden. Es würde den Rahmen der Untersuchung sprengen, wenn sie sich auf die weitgespannte, spezielle Problematik der gemeinsamen Beschlüsse erstrecken würde. Diese Aufgabe muß einer gesonderten, eingehenden wissenschaftlichen Erörterung vorbehalten bleiben.

4. Politische Versprechen ⁴⁹⁾.

B. Rechtsvorschriften über innerbundesstaatliche Vereinbarungen

Die Unterteilung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen beantwortet noch nicht die Frage, wann im konkreten Fall ein Staatsvertrag oder ein Verwaltungsabkommen vorliegt ⁵⁰⁾ oder ob bei den Verwaltungsabkommen und den gemeinsamen Beschlüssen eine Beteiligung des Parlaments von vorne herein ausgeschlossen ist. Eine erste Antwort auf diese Frage ist von den Rechtsvorschriften zu erwarten, die sich mit den innerbundesstaatlichen Vereinbarungen befassen.

I. Bundesrechtliche Vorschriften

Das Grundgesetz enthält nur wenige Vorschriften, die sich mit der innerbundesstaatlichen vertraglichen Kooperation befassen.

Aus seiner Entstehungsgeschichte ist bekannt, daß eine Vorschrift vorgesehen war, nach der die Länder über Gegenstände, die in ihren Aufgabenbereich fallen, Vereinbarungen mit anderen deutschen Ländern treffen können sollten, die aber im Laufe der Beratungen des Parlamentarischen Rates entfiel, ohne daß aus diesem Umstand Rückschlüsse auf eine sachliche Entscheidung gegen Länderverträge abgeleitet werden können ⁵¹⁾.

Weber in VVDStRL 19, 159.

Auch die politischen Versprechen können für die weitere Untersuchung außer Betracht bleiben, da sie mangels rechtlicher Verbindlichkeit nicht zum Gegenstand einer förmlichen Beteiligung des Parlaments gemacht werden können, sondern sich allenfalls für die politische Diskussion eignen, die über die allgemeinen parlamentarischen Kontrollmittel in Gang gesetzt werden kann.

50) Diese Frage soll nur insoweit untersucht werden, als es für die Beantwortung der Beteiligung der Landesparlamente relevant erscheint. Im übrigen muß auf die einschlägige Literatur verwiesen werden. Vgl. Giese, Grassl und Grawert.

51) Zu den Einzelheiten vgl. Giese, S. 58 f.; Grassl, S. 54.

Die Möglichkeit von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern wird ausdrücklich bei den Gemeinschaftsaufgaben in Artikel 91 b GG vorgesehen, soweit es sich um die Bildungsplanung und die Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung handelt. Die Form von Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern wird in Artikel 104 a Abs. 4 Satz 2 GG ebenfalls als Möglichkeit zur Regelung näherer Einzelheiten über Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) bereitgestellt.

Ferner geht Artikel 130 Abs. 1 und 3 GG von dem Abschluß von Staatsverträgen zwischen den Ländern aus.

Schließlich gibt es auch einfache Bundesgesetze, die Vereinbarungen zwischen den Bundesländern vorsehen wie z. B. das Gesetz über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 GG ⁵²⁾.

II. Landesrechtliche Vorschriften

Mangels bundesrechtlicher Vorschriften, die Regeln für die rechtliche Einordnung innerbundesstaatlicher Vereinbarungen und das Vertragsabschlußverfahren enthalten ⁵³⁾, bleibt zur Beurteilung allein das innerstaatliche Recht des einzelnen Vertragspartners ⁵⁴⁾, was die Möglichkeit unterschiedlicher Qualifizierung und Behandlung ein und derselben Vereinbarung bei den verschiedenen Vertragspartnern mit einschließt ^{55) 56)}.

52) Zitiert bei Fn. 29.

53) Vgl. auch Grassl, S. 51.

54) Vgl. Armbruster, Rechtsgutachten, S. 11; Grawert, S. 44; Giese, S. 105 ff.; Grassl, S. 61 ff.; Hans Schneider, Verträge, S. 23.

55) Vgl. Grawert, S. 44.

56) Davon zu unterscheiden ist, in welchem Rechtsverhältnis die Vertragspartner zueinander stehen, in welchen Grenzen sie im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung paktieren können und welche Qualität das von ihnen vertraglich erzeugte Recht hat. Vgl. dazu etwa Giese, S. 91 ff.; Grassl, S. 51 ff.; Hans Schneider, Verträge, S. 13 ff.; Armbruster, Rechtsgutachten, S. 13 ff.

1. Verfassungen ohne Regelungen über zwischenstaatliche Vereinbarungen

Die Verfassung von Berlin erwähnt weder Staatsverträge noch sonstige Vereinbarungen ⁵⁷⁾. Jedoch enthält § 20 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes ⁵⁸⁾ Vorschriften über die staatsrechtliche Vertretung und Verwaltungsvereinbarungen. Danach bedürfen Verträge Berlins mit der Bundesrepublik Deutschland oder mit deutschen Ländern, soweit sie nicht der Zustimmung des Abgeordnetenhauses unterliegen, der Zustimmung des Senats. Daneben wird die Zuständigkeit zum Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen geregelt ⁵⁹⁾.

Auch die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen nennt weder die Staatsverträge noch die sonstigen Vereinbarungen. Lediglich in ihrem Artikel 118 Abs. 1 Satz 3 ist von rechtsverbindlichen Erklärungen die Rede, zu deren Abgabe der Präsident des Senats oder sein Stellvertreter ermächtigt ist.

2. Verfassungen, die Regelungen über Staatsverträge enthalten

Die Verfassungen der Länder Baden-Württemberg (Artikel 50 Satz 2), Bayern (Artikel 72 Abs. 2, 181, 182), Hessen (Artikel 103 Abs. 2), Nordrhein-Westfalen (Artikel 66 Satz 2) und Rheinland-Pfalz (Artikel 101 Satz 2) erwähnen den Begriff des Staatsvertrages und bestimmen, daß Staatsverträge der parlamentarischen Zustimmung bedürfen, enthalten aber im übrigen weder eine Definition der Staatsverträge noch eine sonstige nähere Regelung.

57) Der besondere Status Berlins kann für die vorstehende Untersuchung außer Betracht bleiben.

58) Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - AZG -) vom 2. Oktober 1958, GVBl. für Berlin 1958 S. 947.

59) Vgl. auch Abgeordnetenhaus von Berlin, 2. Wahlperiode, Drucksache 1572, S. 19 zur Abgrenzung von Staatsverträgen und Verwaltungsvereinbarungen.

3. Verfassungen, die Regelungen über Staatsverträge und Verwaltungsabkommen enthalten

Die Verfassung des Saarlandes unterscheidet in Artikel 97 zwischen Staatsverträgen, deren Abschluß der Zustimmung des Landtags bedarf, und anderen "wichtigen Vereinbarungen", über die der Landtag zu unterrichten ist. Nähere Vorschriften über Staatsverträge und die sonstigen Vereinbarungen fehlen auch hier.

4. Verfassungen, die Ansätze einer Definition für Staatsverträge enthalten

Ansätze einer Definition für Staatsverträge finden sich indessen in den Verfassungen von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

Nach Artikel 43 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg bedarf die Ratifikation der Staatsverträge durch den Senat der Zustimmung der Bürgerschaft, sofern die Verträge Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind.

Artikel 26 Abs. 2 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung bestimmt, daß "Verträge des Landes, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen", der Zustimmung des Landtags bedürfen. Die Gegenstände der Gesetzgebung sind in Artikel 32 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung beschrieben. Danach bedürfen allgemein verbindliche Anordnungen der Staatsgewalt, durch die Rechte oder Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben werden, der Form des Gesetzes.

In ähnlicher Weise wie die Vorläufige Niedersächsische Verfassung sieht Artikel 25 Abs. 2 der Landessatzung für Schleswig-Holstein vor, daß zu Verträgen mit der Bundesrepublik oder mit anderen Ländern die Zustimmung des Landtags erforderlich ist, soweit sie Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen.

5. Vorschriften des einfachen Landesrechts

Soweit es sich um Vereinbarungen mit haushaltsmäßigen Auswirkungen

handelt, enthalten einige Landeshaushaltsordnungen die Verpflichtung zur Unterrichtung der Parlamente ⁶⁰⁾.

So hat nach § 10 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung von Baden-Württemberg die Landesregierung dem Landtag vor der Unterzeichnung von Staatsverträgen oder sonstigen Vereinbarungen mit dem Bund oder mit einem anderen Land, soweit sie erhebliche haushaltsmäßige Auswirkungen haben können, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ⁶¹⁾. Eine ähnliche Bestimmung findet sich in § 10 Abs. 5 Satz 3 der bayerischen Landeshaushaltsordnung ⁶²⁾. Ebenso sieht § 10 Abs. 4 der nordrhein-westfälischen Landeshaushaltsordnung ⁶³⁾ vor, daß die Entwürfe für Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG, die haushaltsmäßige Ausgaben zur Folge haben, so rechtzeitig dem Landtag vor dem Abschluß vorzulegen sind, daß eine Sachberatung erfolgen kann. Auch § 107 a der Landeshaushaltsordnung von Berlin ⁶⁴⁾ sieht eine Unterrichtung bei Vereinbarungen über Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern vor.

Nach der rheinland-pfälzischen Landeshaushaltsordnung unterrichtet die Landesregierung den Landtag rechtzeitig vor dem Abschluß von Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG ⁶⁵⁾. Diese Verpflichtung bezieht sich nach ihrem Wortlaut zwar auf alle Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG. Durch eine Vereinbarung

60) Die Aufnahme dieser Bestimmungen in die Landeshaushaltsordnungen geht auf die Bestrebungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechtes zurück. Vgl. dazu Böhringer in ZParl 70, 175 ff., 179 ff.

61) Vgl. Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971, GesBl. S. 248.

62) Vgl. Haushaltsordnung des Freistaates Bayern vom 8. Dezember 1971, GVB1. S. 433.

63) Vgl. Landeshaushaltsordnung für Nordrhein-Westfalen vom 14. Dezember 1971, GV.NW. S. 397, ber. 1972, S. 14.

64) Vgl. Landeshaushaltsordnung für Berlin in der Fassung vom 20. Dezember 1971, GVB1. 1972 S. 2.

65) Vgl. Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz vom 20. Dezember 1971, GVB1. 1972 S. 2.

zwischen Regierung und Landtag wurde die Bestimmung jedoch dahingehend interpretiert, daß sich die Unterrichtungspflicht nur auf Vereinbarungen bezieht, welche über den Haushaltsplan hinausgehende Verpflichtungen für das Land begründen, und eine derartige Pflicht nicht besteht bei Vereinbarungen, die keine finanziellen Auswirkungen haben oder deren finanzielle Auswirkungen bereits in dem Haushaltsplan berücksichtigt sind ⁶⁶⁾. Einer Bitte des Landtags entsprechend legt die Landesregierung jedoch auch über die danach nicht unterrichtungspflichtigen Vereinbarungen nachträglich eine Übersicht vor ⁶⁷⁾.

6. Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung

Darüber hinaus besteht in Baden-Württemberg seit November 1974 eine Vereinbarung zwischen dem Ältestenrat des Landtags und der Landesregierung, daß Staatsverträge von besonderer politischer Bedeutung unbeschadet des verfassungsrechtlichen Ratifikationszustimmungsverfahrens rechtzeitig vor der Unterzeichnung vorgelegt werden sollen, damit dem Landtag die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden kann ⁶⁸⁾.

C. Kriterien für die Unterscheidung der verschiedenen Arten der zwischenstaatlichen Vereinbarungen

I. Fragestellung

Diese Übersicht über die landesrechtlichen Vorschriften vermag die Frage nach den Kriterien für eine Abgrenzung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen nicht vollständig zu beantworten.

66) Vgl. Becker in ZParl 74, 175.

67) Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/321.

68) Vgl. Landtagspräsident Wurz auf der 45. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 5. Juni 1975 in Hannover, Protokoll S. 31, sowie Landtag von Baden-Württemberg, 6. Wahlperiode, Drucksache 6/6565, Nr. 15.

Allerdings bestätigt sie die Richtigkeit der von der deutschen Staatsrechtslehre getroffenen Unterscheidung zwischen zustimmungsbedürftigen und zustimmungsfreien Vereinbarungen ebenso wie die Benennung der ersteren als Staatsverträge^{69) 70)}. Die Benennung "Staatsverträge" vorwiegend bei den Ländern, die auf ein materielles Kriterium verzichten, darf als eine Hervorhebung im Sinne einer Abgrenzung gegenüber den Verwaltungsabkommen verstanden werden⁷¹⁾.

Von entscheidender Bedeutung bleibt damit, nach welchen Merkmalen die Zustimmungsbedürftigkeit einer Vereinbarung zu ermitteln ist.

II. Gemeinde deutsches Recht

Für die Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist positiv verfassungsrechtlich geklärt, daß ein Vertrag dann der parlamentarischen Zustimmung bedarf, wenn er einen "Gegenstand der Gesetzgebung" betrifft⁷²⁾. Es bietet sich an, diese Voraussetzung, die u. a. auch nach Artikel 59 Abs. 2 GG die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit völkerrechtlicher Verträge des Bundes begründet⁷³⁾, als ein konstitutives Merkmal des Staatsvertragsbegriffes anzusehen und damit auch auf diejenigen Länder anzuwenden, in deren Verfassungen Kriterien für das Vor-

69) Vgl. oben S. 9, 12.

70) Allerdings verwendet die Verfassung von Hamburg offenbar einen formellen Begriff des Staatsvertrages, der sowohl die zustimmungsbedürftigen als auch die zustimmungsfreien Verträge erfaßt. Es empfiehlt sich daher zur Kennzeichnung dieser besonderen Terminologie im ersten Fall von Staatsverträgen im engeren Sinn und im zweiten Fall von Staatsverträgen im weiteren Sinn zu sprechen. Vgl. zu der Terminologie auch Grawert, S. 32, 33.

71) Vgl. Grassl, S. 5, Grawert, S. 32 f.

72) Die Bedeutung der in Artikel 43 der Hamburger Verfassung zusätzlich normierten Zustimmungsbedürftigkeit für den Fall, daß die Verträge Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind, kann an dieser Stelle unerörtert bleiben. Auf sie wird im Zusammenhang mit der Bestimmung des Inhalts des Merkmals "Gegenstand der Gesetzgebung" eingegangen. Vgl. unten S. 27.

73) Zu der Frage politischer Verträge der Länder vgl. unten S. 20 f.

liegen eines Staatsvertrages nicht ausdrücklich enthalten sind ⁷⁴⁾. Die Gültigkeit dieses Merkmals in den anderen Ländern darf vor allem deshalb behauptet werden, weil keine Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, daß die deutschen Länder - besonders auch angesichts der innerbundesstaatlichen Vertragsschließungspraxis zur Zeit der Weimarer Republik ⁷⁵⁾ - insoweit eine unterschiedliche, auch vom Bundesstaatsrecht abweichende, Rechtsentwicklung genommen hätten. Darum konnte das Bundesverfassungsgericht es auch als einen Satz des gemeindeutschen Verfassungsrechts ansehen, daß die Regierung zum Abschluß von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Parlaments bedarf ⁷⁶⁾.

Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung keine Stellung dazu genommen, ob es auch einen Satz gemeindeutschen Rechtes gibt, der, wie Artikel 59 Abs. 2 GG es für den Bund vorsieht, auch solche Verträge der parlamentarischen Zustimmung unterwirft, welche die politischen Beziehungen regeln. Insoweit scheidet indessen eine analoge Anwendung grundgesetzlicher Vorschriften aus; denn ein Vertrag regelt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann politische Beziehungen im Sinne des Artikels 59 Abs. 2 GG, wenn er "wesentlich und unmittelbar die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein Gewicht unter den Staaten oder die Ordnung der Staatsgemeinschaft betrifft" ⁷⁷⁾. Nach diesen Kriterien dürften politische Verträge der Bundesländer nicht in Betracht kommen, da dadurch die Stellung der Länder, wie sie im bundesstaatlichen Gefüge des Grundgesetzes festgelegt ist, verändert und auch gegen das

74) Vgl. Köble in DÖV 60, 660. In diesem Sinn sind wohl auch die Deduktionen bei Grassl, S. 5 ff.; Giese, S. 64 ff. und Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 408, zu verstehen.

75) Vgl. die Aussage bei Hans Schneider, Verträge, S. 3 mit Fn. 8, über den Umfang dieser Vertragspraxis.

76) Vgl. BVerfGE 4, 250, 276 f.

77) Vgl. BVerfGE 1, 372, 381.

Prinzip bundes- und länderfreundlichen Verhaltens verstoßen würde⁷⁸⁾.

Eine andere Rechtsauffassung besteht insoweit offensichtlich lediglich im Lande Baden-Württemberg, wo auch solche Vereinbarungen als Staatsverträge behandelt werden, denen ein ganz besonderes politisches Gewicht zukommt und die damit das Prinzip der parlamentarischen Kontrolle in besonders intensiver Weise berühren⁷⁹⁾. Inwieweit diese Auffassung Ausdruck einer speziellen Verfassungslage ist, über die allerdings der Verfassungstext⁸⁰⁾ keine Auskunft gibt, ob sie auf einer bestimmten tradierten Verfassungspraxis beruht und inwieweit vielleicht eine andere Definition der politischen Verträge zugrunde gelegt wird, mag für die vorstehende Arbeit dahinstehen. Die offensichtlich einheitliche Rechtslage in den anderen Bundesländern rechtfertigt es nämlich, die Untersuchung hinsichtlich der Staatsverträge auf solche Vereinbarungen zu beschränken, die "Gegenstände der Gesetzgebung" betreffen.

III. Der "Gegenstand der Gesetzgebung" als Abgrenzungskriterium

Die Verwendung des Begriffes "Gegenstand der Gesetzgebung" als Abgrenzungskriterium scheint geeignet, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen in einfacher Weise klar voneinander zu unterscheiden. Die Verwaltungsabkommen wären daher gegenüber den Staatsverträgen negativ dahin abzugrenzen, daß sie sich auf Gegenstände beziehen, die mit den Mitteln des Verwaltungsrechts ohne Gesetz bearbeitet werden können⁸¹⁾.

78) Vgl. Grassl, S. 22; Giese, S. 43; Hans Schneider in VVDStRL 19, 136 und DÖV 57, 647; Grawert, S. 43, 46; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 408 f.

79) Vgl. Spreng-Birn-Feuchte, Artikef 50 Anm. 4; ähnlich Bauer, S. 138 f.; Scheuner in VVDStRL 19, 136; Ehmke in VVDStRL 19, 140. Gegen letzteren insbesondere Grassl, S. 32 mit Fn. 43.

80) Vgl. oben S. 15.

81) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 37; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 410; Hans Schneider, Verträge, S. 9 f.; Grassl, S. 32; Grawert, S. 52; Reichel, S. 134 ff.

1. Notwendigkeit näherer Interpretation

Der Begriff "Gegenstand der Gesetzgebung" ist indessen in seiner Aussage nicht so eindeutig, daß seine Verwendung eine klare Abgrenzung in allen Fällen zweifelsfrei sichern würde. Er bedarf daher der näheren Interpretation. Diese Interpretation bildet die wesentliche Grundlage über den Umfang der Mitwirkung der Parlamente bei innerbundesstaatlichen Verträgen nach geltendem Staatsrecht.

2. Bedeutung des Gesetzesbegriffs

Die grundlegende Unsicherheit in der Bestimmung des Begriffes "Gegenstände der Gesetzgebung" besteht darin, daß der Gesetzgeber im Rahmen der Verfassung seine Gesetzgebung beliebig weit erstrecken kann. Bereits Laband konnte feststellen: "Es gibt mit einem Worte keinen Gegenstand des gesamten staatlichen Lebens, ja man kann sagen, keinen Gedanken, welcher nicht zum Inhalte eines Gesetzes gemacht werden könnte" ⁸²⁾. Es ist als ein Grundsatz gemeinen deutschen Staatsrechts anzusehen, daß gerade der in Gesetzesform geäußerte Staatswille den Vorrang hat ⁸³⁾.

Würde man die "Gegenstände der Gesetzgebung" auf dieser Grundlage interpretieren, wäre der Begriff als Abgrenzungskriterium wertlos; denn er würde nicht nur die Gegenstände der gegenwärtigen, sondern auch der künftigen Gesetzgebung erfassen und damit alle gegenwärtig noch der Verwaltung überlassenen Gegenstände, soweit sie nicht ohnehin nur gesetzlich geregelt werden können, betreffen. Eine vernünftige Auslegung kann daher nur dahin lauten, daß es nicht darauf ankommen kann, welche Gegenstände durch den Gesetzgeber geregelt werden können, sondern darauf, welche Regelungen nur durch ein Gesetz erfolgen dürfen ⁸⁴⁾.

82) Vgl. Laband II, S. 61, 158.

83) Vgl. BVerfGE 8, 169; 10, 101.

84) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 279 f.

Dabei stellt sich zunächst die Frage, ob der Begriff die Gesetze im formellen oder im materiellen Sinne meint. Von erheblicher praktischer Bedeutung ist, ob es sich weiter um einen Gegenstand der Gesetzgebung handelt, wenn die Regierung eine Vereinbarung im Rahmen der erteilten Verordnungsermächtigung abschließt, und in welchem Umfang Vereinbarungen als Staatsverträge anzusehen sind, die lediglich finanzielle Auswirkungen haben.

IV. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung

Für das Verständnis des Begriffes "Gegenstand der Gesetzgebung" ist ein Blick auf die deutsche Verfassungsgeschichte unerlässlich, da der Bund und die Länder bei der Schaffung ihrer Verfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg an die deutsche Verfassungstradition anknüpften. Für die Bestimmungen über die "vertragsschließende Gewalt" der Länder gilt, daß sie ebenso wie die Bestimmungen über die "auswärtige Gewalt" im Grundgesetz einen traditionellen Charakter haben und auf Anschauungen zurückgehen, die im 19. Jahrhundert ausgeprägt wurden, und nur in diesem Rahmen zu verstehen sind ⁸⁵⁾.

1. Die geschichtlichen Grundlagen des Abgrenzungskriteriums

Der Begriff "Gegenstand der Gesetzgebung" hat seinen Ursprung in Artikel 11 Abs. 3 der Reichsverfassung vom 16. April 1871 ⁸⁶⁾. Diese Vorschrift bestimmte, daß zur Gültigkeit von Verträgen mit ausländischen Staaten, soweit sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, die Genehmigung des Reichstages erforderlich ist ⁸⁷⁾. Die Vorschrift war ihrerseits das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung, die zu einer Stärkung der Rechte der Volksvertretung geführt hatte ⁸⁸⁾.

85) Vgl. Menzel, S. 183.

86) Vgl. BVerfGE 1, 389; Menzel, S. 186; Meyer-Lindenberg, S. 269.

87) Text bei von Seydel, S. 153 f.

88) Vgl. Menzel, S. 186.

a) Das monarchische Prinzip

Nachdem die ständischen Mitwirkungsrechte dem Absolutismus zum Opfer gefallen waren, war die Staatsgewalt unter der Geltung des monarchischen Prinzips einheitlich in der Hand des absoluten Monarchen vereinigt ⁸⁹⁾. Artikel 57 der Wiener Schlußakte, der ein Gegengewicht gegen Gewaltenteilungslehre und Volkssouveränität darstellen sollte ⁹⁰⁾, bestimmte ausdrücklich, daß "die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben" müsse und der Souverän "durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden" kann ⁹¹⁾. Daher wurde der Monarch als Inhaber des "jus repraesentationis omnimodae" und damit als "ausschließlicher Träger der völkerrechtlichen Stellung des Staates" betrachtet, in dem ihm zustehenden Bündnis- und Vertragsrecht war er lediglich innerstaatlich in aller Regel durch eine Beteiligung der Stände gebunden, die sich u. a. auf die innere Rechtsetzung und die Budgetbewilligung erstreckte ⁹²⁾.

b) Die Paulskirchenverfassung

Die Reichsverfassung von 1849, die sogenannte Paulskirchenverfassung, sah ebenfalls eine Mitwirkung des Reichstags bei völkerrechtlichen Verträgen vor, "insoweit sie das Reich belasten" ⁹³⁾.

c) Das Staatsrecht der deutschen Einzelstaaten

Nach dem Staatsrecht der deutschen Einzelstaaten unter der Geltung der Reichsverfassung von 1871 erstreckte sich die Mit-

89) Vgl. Baade, S. 173; Menzel, S. 185.

90) Vgl. Huber, S. 652 f.

91) Text bei Dürig-Rudolf, S. 31.

92) Vgl. Baade, S. 137; Seidel, S. 46.

93) Vgl. Baade, S. 162.

wirkung der Parlamente in aller Regel auf Verträge, die eine materielle Rechtsetzung betrafen oder die Budgetbewilligung betrafen, wobei es hier dahinstehen kann, ob die Mitwirkung nur zur staatsrechtlichen oder auch zur völkerrechtlichen Wirksamkeit des Vertrags erforderlich war. In einem Teil der monarchisch regierten Staaten enthielten die Verfassungen zwar keine Vorschriften über Staatsverträge, es wurde aber dennoch eine Mitwirkung des Landtags für erforderlich gehalten, "wenn zur Ausführung des Vertrages im Innern des Staates entweder gesetzgeberische Anordnungen oder budgetmäßige Bewilligungen sich als notwendig" herausstellten⁹⁴⁾. Die Verfassungen anderer monarchisch regierten Staaten und die Verfassungen der Freien Städte verlangten dagegen in bestimmten Fällen die Zustimmung der Parlamente, so bei Handelsverträgen und Verträgen, "in denen es sich um Übernahme von Lasten auf den Staat oder seine Angehörigen, um Veräußerung von Staatseigentum und dergleichen" handelte; Artikel 48 der Preußischen Verfassung erforderte die Zustimmung der Kammern zu Verträgen, "sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden"⁹⁵⁾.

d) Auslegung des Abgrenzungskriteriums nach der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung

Auf dieser Grundlage darf angenommen werden, daß es auch bei der Schaffung von Artikel 11 der Reichsverfassung von 1871 darum ging, der der Exekutive vorbehaltenen Vertragsschließungsbefugnis die materielle Gesetzgebungshoheit, nämlich den konsitutionellen Grundsatz, daß in Freiheit und Eigentum nur aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden dürfe, und das Budgetbewilligungsrecht entgegenzusetzen⁹⁶⁾.

Beide Gesichtspunkte wurden durch die Formulierung "Gegenstände

94) Vgl. Meyers, S. 813 mit Fn. 4.

95) Vgl. Meyers, S. 813 mit Fn. 5 und 6.

96) Vgl. Stüben, S. 4; Treviranus, Außenpolitik, S. 40 ff., 43.

der Reichsgesetzgebung" erfaßt; denn auch die Feststellung des Haushaltsplanes erfolgte in Gesetzesform⁹⁷⁾. Dies erklärt sich daraus, daß neben das materielle Gesetz in der verfassungsrechtlichen Entwicklung das formelle Gesetz getreten war, das die Einkleidung bestimmter Regierungsakte in die Form des Gesetzes erforderte, um sie auf diese Weise der Zuständigkeit des parlamentarischen Gesetzgebers zu unterstellen und ihnen die Publizität des Gesetzes zu geben⁹⁸⁾. Dieser Rechtszustand wurde von der Weimarer Reichsverfassung übernommen⁹⁹⁾.

V. Gesetze im formellen und im materiellen Sinn als "Gegenstände der Gesetzgebung"

1. Gemeindeutscher Rechtszustand

Nach Hans Schneider ist es eine Regel des gemeindeutschen Verfassungsrechts, daß Staatsverträge, die ein Land in bezug auf seine Legislative verpflichten oder seinen Haushalt berühren, der parlamentarischen Zustimmung bedürfen¹⁰⁰⁾. Ebenso weist Meyer-Lindenberg ausdrücklich darauf hin, daß Haushaltsplan und Kreditgesetze zu den Gegenständen der Gesetzgebung gehören¹⁰¹⁾. Geller-Kleinrahm-Fleck halten u. a. Vereinbarungen für zustimmungsbedürftig, die eines formellen Gesetzes bedürfen, weil der Vertrag, ohne eine jährliche Kündigung vorzusehen, finanzielle Verpflichtungen des Landes über das laufende Rechnungsjahr

97) Vgl. Artikel 69 der Reichsverfassung von 1871 bei von Seydel, S. 385 ff.

98) Vgl. Forsthoff, S. 125 m. w. N.

99) Vgl. Kraus, S. 346 f.; Poetzsch-Heffter, Artikel 45 Anm. 14 b; Anschütz, Artikel 45 Anm. 5.

100) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 25 f.; vgl. auch Mosler in VVDStRL 19, 138 f.

101) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 270 mit Fn. 4 auf S. 271; Das deutsche Bundesrecht, I A 10, Erl. zu Artikel 59 GG.

hinaus begründe und damit in das Mittelbewilligungsrecht des Landtags eingreife ¹⁰²⁾.

Diese Zuordnung auch der Verträge mit finanziellen Auswirkungen zu den zustimmungsbedürftigen Verträgen wird durch die Rechtslage in der Freien und Hansestadt Hamburg bestätigt, indem die Zustimmungspflichtigkeit bei Aufwendungen, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind, besonders erwähnt wird. Dieser Hinweis auf das Mittelbewilligungsrecht erscheint auf den ersten Blick als überflüssig, wenn man davon ausgeht, daß der Haushaltsplan stets durch Gesetz aufgestellt wird. In Hamburg wird indessen - abweichend vom Verfassungs- und Haushaltsrecht des Bundes und der anderen Länder - der Haushaltsplan nicht durch Gesetz, sondern durch Beschluß der Bürgerschaft festgestellt, auf den allerdings das für die parlamentarische Behandlung von Gesetzen vorgesehene Verfahren Anwendung findet. ¹⁰³⁾.

Auch in der Staatspraxis einiger Länder werden die Verträge mit finanziellen Auswirkungen - zum Teil ausdrücklich - den Staatsverträgen zugeordnet mit der Folge, daß zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Parlaments eingeholt wird ¹⁰⁴⁾.

102) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 410; vgl. auch Kordt in VVDStRL 19, 137 f.

103) Vgl. Drexelius-Weber, Artikel 66 Anm. 2.

104) Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/441, sowie GVBl. Berlin 1976 S. 1451 (Rahmenvereinbarung Forschungsförderung); Bremische Bürgerschaft, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/1373, S. 2 (Finanzierung der Stiftung "Preußischer Kulturbesitz"); Hessischer Landtag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/57 (Finanzierung der Stiftung "Preußischer Kulturbesitz"); Landtag Nordrhein-Westfalen, 3. Wahlperiode, Drucksache Nr. 215 (Verwaltung des Preußischen Kulturbesitzes) und Drucksache Nr. 594, S. 1, 8 (Errichtung eines Wissenschaftsrates); 5. Wahlperiode, Drucksache Nr. 9, S. 1 und Begründung (Finanzhilfe für Küstenländer); 8. Wahlperiode, Drucksache 8/305 (Errichtung eines Wissenschaftsrates) und 8/323 (Finanzierung neuer wissenschaftlicher Hochschulen und der Betriebskosten der Universität Bremen); Schleswig-Holsteinischer Landtag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/143, S. 4, sowie GVBl. für Schleswig-Holstein 1976 S. 113 (Finanzierung der Stiftung

Diese Darlegungen führen zu der grundsätzlichen Annahme, daß zu den "Gegenständen der Gesetzgebung" sowohl die Gesetze im materiellen als auch im formellen Sinne gehören.

2. Die Frage der Einbeziehung aller formellen und materiellen Gesetze

Es stellt sich allerdings die Frage, ob durch den Begriff "Gegenstand der Gesetzgebung" alle materiellen und formellen Gesetze erfaßt sein sollen.

Da die Begriffe "formelles Gesetz" und "materielles Gesetz" keinen Gegensatz bilden, sondern sich wie zwei schneidende Kreise zueinander verhalten, gibt es zahlreiche Gesetze, die zugleich formelle und materielle Gesetze sind. Dabei handelt es sich um diejenigen formellen, also in dem verfassungsmäßigen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommenen Willensakte des Gesetzgebungsorgans, die einen materiellen Inhalt haben. Daneben bestehen aber formelle Gesetze, die wie das Haushaltsgesetz keine materiellen Gesetze sind, und materielle Gesetze wie die untergesetzlichen Rechtsnormen, die keine formellen Gesetze sind.

Wie bereits dargelegt wurde ¹⁰⁵⁾, zählen zu den "Gegenständen der Gesetzgebung" jedenfalls alle förmlichen Gesetze ohne Rücksicht auf ihren materiellen Charakter ¹⁰⁶⁾. Damit beschränkt sich

Preußischer Kulturbesitz).

In Baden-Württemberg bestanden zwischen Landtag und Landesregierung Meinungsverschiedenheiten über die Zustimmungsbedürftigkeit des Abkommens über die Finanzierung der Stiftung "Preußischer Kulturbesitz". Das Abkommen wurde dem Landtag zunächst nur zur Unterrichtung zugeleitet, worauf der Landtag ihm auf Empfehlung des Finanzausschusses seine ausdrückliche Zustimmung erteilte. Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 6. Wahlperiode, Drucksache 6/6350 und 6/7711, Protokoll über die 89. Sitzung am 25. Juni 1975, S. 6044 sowie Anlage 3, Schriftlicher Bericht des Finanzausschusses, S. 6064.

105) Siehe oben S. 25 f.

106) Vgl. Poetzsch-Heffter, Artikel 45 Nr. 14 a.

die Frage darauf, ob auch die materiellen Gesetze, die nicht zugleich förmliche Gesetze sind, als "Gegenstände der Gesetzgebung" anzusehen sind. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, welche Aufgabe das Merkmal "Gegenstände der Gesetzgebung" zu erfüllen hat.

3. Das Zustimmungserfordernis als Ausfluß der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Exekutive und Legislative

Die hauptsächliche Begründung für die Verankerung des parlamentarischen Zustimmungsrechtes bei Staatsverträgen besteht darin, daß eine "Durchlöcherung der Gewaltenteilung" verhindert werden soll und die Regierung nicht ohne Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften Verpflichtungen gegenüber einem anderen Staat übernehmen können soll, wenn sie diese Verpflichtungen nicht auch in eigener Kompetenz ohne ein Tätigwerden der gesetzgebenden Körperschaften erfüllen kann¹⁰⁷⁾. Durch das Zustimmungserfordernis soll vermieden werden, daß die Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten, die ohne eine Zustimmung der Legislative übernommen worden sind, in Frage gestellt wird¹⁰⁸⁾. Die Form des Vertrages soll zum Schutze der Gesetzgebungsorgane nicht mißbraucht werden, um die Form des Gesetzes zu umgehen¹⁰⁹⁾. Eine Mitwirkung der Legislative kam daher nach der Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Reichsverfassung, in denen das Grundgesetz insoweit seine Vorbilder hat, bei Vereinbarungen mit einem anderen Staat nur in Betracht, wenn eine Umwandlung in innerstaatliches Recht notwendig war und diese nur im Wege der Gesetzgebung erfolgen konnte¹¹⁰⁾.

Entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

107) Vgl. BVerfGE 1, 390; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 16; Das Deutsche Bundesrecht, I A 10, Erläuterungen zu Artikel 59 ff.

108) Vgl. BVerfGE 1, 390.

109) Vgl. Laband II, S. 68.

110) Vgl. Laband II, S. 136 ff., 67 f.; Anschütz, S. 262; Poetzsch-Heffter, Artikel 45 Nr. 14 a; BVerfGE 1, 389.

zur Auslegung des Artikels 59 Abs. 2 GG sind als Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, nur diejenigen anzusehen, deren Inhalt, wenn es sich nicht um eine innerbundesstaatliche Vereinbarung, sondern um eine innerstaatliche Regelung handelte, zu den Gegenständen der Gesetzgebung und nicht zu denen der Verwaltung gehörte ¹¹¹⁾. Danach liegt dem Zustimmungserfordernis die Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive zugrunde ¹¹²⁾. Dies bedeutet, daß für die Auslegung des Begriffes "Gegenstand der Gesetzgebung" nicht der materielle Gesetzesvorbehalt, sondern die innerstaatliche Kompetenzordnung maßgebend ist ¹¹³⁾.

Die Richtigkeit dieser Auffassung wird dadurch bestätigt, daß die Sicherung sowohl des materiellen Gesetzgebungsrechtes der Parlamente als auch ihres Budgetbewilligungsrechtes in der geschichtlichen Entwicklung stets unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzerweiterung der Volksvertretung in der Auseinandersetzung mit der Regierung gesehen werden muß ¹¹⁴⁾. Aus diesem Grund geht auch die Kritik Grawerts fehl, wenn er dem Bundesverfassungsgericht vorwirft, es verwechsle Bundesgesetzgebung mit Bundesgesetzgeber ¹¹⁵⁾. Gegenstand der Gesetzgebung ist vielmehr alles, was einer Regelung durch das gesetzgebende Organ selbst vorbehalten ist.

111) Vgl. BVerfGE 1, 389 f.; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 423 f.

112) Vgl. BVerfGE 1, 390; Mosler in VVDStRL 19, 138 f.

113) Vgl. Grawert, S. 45.

Angesichts dieses Ergebnisses verliert auch die kritische Anmerkung von Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 410 Fn. 38, ihre Berechtigung. Kommt es nämlich auf die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung an, so bilden zwar die haushaltsrechtlichen Vorschriften der Verfassung und der einfachen Gesetze die Grundlage für die Kompetenz des Parlaments. Diese Vorschriften bestimmen aber nicht anders als die Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenz den "Gegenstand der Gesetzgebung".

114) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 110 Rdnr. 2; Stüben, S. 38; Carl Schmitt, S. 147, 149; Hofmann, S. 17 ff. Nach Baade, S. 176, könnte auch von einer Wiederherstellung vormals ständischer Kompetenzen gesprochen werden.

4. Beurteilung auf der Grundlage der konkreten Zuständigkeitsverteilung

Wie die Kompetenzen der Legislative im einzelnen ausgestaltet sind, beurteilt sich nach dem innerstaatlichen Recht des vertragsschließenden Staates. Da der Gesetzgeber, wie bereits oben ¹¹⁶⁾ ausgeführt wurde, im Rahmen der Verfassung selbst bestimmen kann, in welchem Umfang er von seiner Kompetenz Gebrauch macht, kann es nicht darauf ankommen, ob er hinsichtlich des vertraglich geregelten Gegenstandes - abstrakt gesehen - eine Regelungskompetenz besitzt, sondern lediglich, ob der Rechtsbereich nur durch ein Gesetz geregelt werden darf oder er ihn schon durch ein Gesetz geregelt hat. Deshalb stellt das Bundesverfassungsgericht - unter weitgehender Billigung durch das Schrifttum - darauf ab, ob im konkreten Fall zur Erfüllung des Vertrages ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist ¹¹⁷⁾.

115) Vgl. Grawert, S. 54.

116) Vgl. oben S. 22.

117) Vgl. BVerfGE 1, 388 sowie Meyer-Lindenberg, S. 269 f. und Grawert, S. 45.

Zweiter Teil

Die Konkretisierung der Unterscheidung zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen

Legt man der Interpretation des Begriffes "Gegenstände der Gesetzgebung" diese konkrete Betrachtungsweise zugrunde, muß im Einzelfall geprüft werden, ob und inwieweit die Exekutive nach der jeweiligen innerstaatlichen Kompetenzverteilung einer Mitwirkung der Legislative bedarf. Um die Konsequenzen dieser Betrachtungsweise aufzuzeigen, sollen im folgenden für die praktische Behandlung der Vereinbarungen einige wichtige und für die innerbundesstaatliche Kooperation typische Fallgruppen untersucht werden. Nur durch eine solche Untersuchung lassen sich weitere Kriterien für die Zurechnung eines Regelungsbereiches zu den Gegenständen der Gesetzgebung gewinnen.

- A. Vereinbarungen, die sich auf Gegenstände beziehen, welche einer Regelung durch förmliches Gesetz bedürfen oder durch ein solches Gesetz geregelt sind

Diese Vereinbarungen umfassen die formellen Gesetze, die zugleich materielle Gesetze sind, wie auch die rein formellen Gesetze. Letztere sollen jedoch an dieser Stelle von der Betrachtung ausgenommen werden; auf sie wird, soweit es sich um Vereinbarungen mit lediglich finanziellen Auswirkungen handelt, gesondert eingegangen ¹¹⁸⁾.

- I. Bereiche, die einer Regelung durch förmliches Gesetz bedürfen

1. Regelung durch förmliches Gesetz aufgrund ausdrücklicher
Verfassungsbestimmung

Nach den bisherigen Darlegungen bedarf es keiner besonderen Begründung, daß diejenigen Gegenstände, die einer Regelung durch

¹¹⁸⁾ Vgl. unten S. 70 ff.

formelles Gesetz bedürfen, also dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen, und zugleich materielle Gesetze sind, die Zustimmungsbedürftigkeit einer Vereinbarung grundsätzlich begründen. Als Beispiel sei auf Artikel 104 Abs. 1 GG hingewiesen, wonach die Freiheit der Person nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes eingeschränkt werden darf. So wie in diesem Fall kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß die Notwendigkeit eines förmlichen Gesetzes ausdrücklich in den einzelnen Verfassungsordnungen geregelt ist.

2. Regelung durch förmliches Gesetz aufgrund allgemeiner Verfassungsprinzipien, dargestellt am Beispiel des Schulrechts

Die Notwendigkeit einer Regelung durch förmliches Gesetz kann sich auch aus allgemeinen Prinzipien der Verfassung wie dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, und dem Demokratiegebot ergeben. Ein typisches Beispiel dafür bietet die Entwicklung des Schulrechts in den letzten Jahren, die dadurch gekennzeichnet ist, daß sich die Auffassungen über den Rechtscharakter des Schulverhältnisses sowie über Art und Umfang seiner rechtlichen Ausgestaltung grundlegend gewandelt und zu einer zunehmenden "Verrechtlichung" des Schulverhältnisses geführt haben ¹¹⁹⁾. Diese Verrechtlichung des Schulverhältnisses zwingt zu einer Neuabgrenzung der Zuständigkeiten von Legislative und Exekutive im schulischen Bereich und ist darum auch von entscheidender Bedeutung für die Gestaltung der innerbundesstaatlichen vertraglichen Kooperation.

a) Vertragliche Kooperation auf dem Gebiete des Schulwesens

Wenn auch das Schulwesen nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes eine der wichtigsten Grundlagen der Eigenstaatlichkeit der Länder, gewissermaßen das "Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder" bildet, so haben sich die Länder dennoch nicht der Einsicht verschlossen, daß im Bundesstaat im Hinblick auf die

119) Vgl. BVerfGE 41, 251, 259 ff. sowie bereits Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 7 Rdnr. 26 am Ende.

innere Freizügigkeit und die Garantie der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bundesweit eine Harmonisierung schulrechtlicher Vorschriften der Länder notwendig ist ¹²⁰⁾. Instrumente des kooperativen Föderalismus waren und sind insoweit vor allem die Ständige Konferenz der Kultusminister in der Bundesrepublik Deutschland (gegründet 1948) über die Ausübung ihres Beschlus-rechtes sowie die Ministerpräsidentenkonferenz. Das nötige Maß an Angleichung kam u. a. vor allem durch, wie Oppermann es formuliert, "Gliedstaatsverträge der 'Ländergemeinschaft' zustande", wozu er in erster Linie die ursprünglich als "Düsseldorfer Abkommen" und nach der Neufassung als "Hamburger Abkommen" ¹²¹⁾ bezeichnete Vereinbarung der Länder rechnet ¹²²⁾.

Da eine Neuverteilung der Kompetenzen auf dem Gebiete des Schulwesens, **wiewohl** dies von politischer Seite teilweise angestrebt wird, in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist, zumal föderalistische Vielfalt unterhalb des nötigen Maßes schulrechtlicher Gemeinsamkeit auch in einem eminent politischen Sinne verfassungsmäßig befriedigend und fruchtbar zugleich ist ¹²³⁾, und auch ein solcher Kompetenzentzug hinsichtlich eines "Kernstücks der Eigenstaatlichkeit" im Hinblick auf die zunehmende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder ernsthaft auf seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen wäre ¹²⁴⁾, sind die Länder

120) Vgl. Oppermann, S. 64, 69; BVerfGE 6, 347.

121) Vgl. Fn. 5 a. E.

122) Vgl. Oppermann, S. 64.

Auffällig ist hierbei, daß Oppermann von Gliedstaatsverträgen spricht, obwohl lediglich das Land Baden-Württemberg seine Zustimmung zu dem Abkommen in Gesetzesform erteilt hat, weil es sich um einen Gegenstand der Gesetzgebung handele (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 4. Wahlperiode, Beilage IV-3744, S. 6506), während in allen anderen Ländern eine Zustimmung des Parlamentes nicht beantragt wurde. Es stellt sich die Frage, ob Oppermann sich an der Klassifikation Baden-Württembergs orientiert hat und auch selbst der Auffassung ist, daß es sich in der Tat um einen Staatsvertrag handelt, oder ob seine Begriffsbildung lediglich zufälliger Natur ist.

123) Vgl. Oppermann, S. 69.

124) Vgl. BVerfGE 6, 347 und 34, 9, 19 f.

weiter zu einer solchen Kooperation gezwungen. Dabei muß allerdings künftig die auf den neueren Erkenntnissen beruhende Abgrenzung von legislativer und exekutiver Zuständigkeit im Schulwesen beachtet werden.

b) Die Neuabgrenzung der Zuständigkeiten von Exekutive und Legislative auf dem Gebiete des Schulwesens

Aus diesen Gründen erscheint es angebracht, die Grundlagen dieser Entwicklung im Schulrecht und die derzeit erkennbaren Grundlinien für eine Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche beider Staatsgewalten in diesem Bereich aufzuzeigen.

aa) Bisherige Auffassung von dem Rechtscharakter des Schulverhältnisses

Die Beziehungen zwischen der Schule und ihren Benutzern wurden in der Vergangenheit rechtlich als "besonderes Gewaltverhältnis" qualifiziert. Dieser Begriff beruht auf der herkömmlichen Unterscheidung des deutschen Verwaltungsrechts zwischen allgemeinem und besonderem Gewaltverhältnis. Das allgemeine Gewaltverhältnis kennzeichnet das Verhältnis, in dem sich jeder Bürger gegenüber dem Staat befindet und das durch die allgemeinen Gesetze geregelt ist, die sowohl für den Staat als auch den einzelnen Rechte und Pflichten begründen. Demgegenüber betrifft das besondere Gewaltverhältnis Bereiche, in denen der Bürger aufgrund Gesetzes wie z. B. bei der Schulpflicht oder freiwillig wie z. B. bei der Begründung eines Beamtenverhältnisses in eine engere Beziehung zum Staate tritt, und die darum auch besonders ausgestaltet sind.

Im Gegensatz zum allgemeinen Gewaltverhältnis, für das Regelungen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes getroffen werden können, ging man davon aus, daß im Rahmen des besonderen Gewaltverhältnisses gesetzliche Regelungen nicht erforderlich seien, sondern die Beziehungen zu den "Gewaltunterworfenen" aufgrund der Anstaltsgewalt durch bloße Verwaltungsvorschriften der Exekutive, die einer gesetzlichen Grundlage nicht bedurften, geregelt werden könnten. Art und Umfang der Regelung des besonderen Gewaltver-

hältnisses standen danach weithin im Ermessen der Exekutive, die auch zur Bestimmung der Rechtspositionen der Gewaltunterworfenen im Bereich der Grundrechtsausübung angesehen wurde¹²⁵⁾. Diese Möglichkeit der Grundrechtseinschränkung wurde bei den aufgrund eigenen Entschlusses des Betroffenen zustande gekommenen besonderen Gewaltverhältnissen damit legitimiert, daß dieser mit dem Eintritt in das Gewaltverhältnis sich freiwillig dessen rechtlichen Beschränkungen unterworfen habe. Für die zwangsweise begründeten Gewaltverhältnisse wurden gewohnheitsrechtliche oder verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlagen behauptet¹²⁶⁾.

bb) Wandel der Auffassung von dem Rechtscharakter des Schulverhältnisses

Derart weitreichende, eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten der Exekutive im besonderen Gewaltverhältnis wurden indessen in Literatur und Rechtsprechung zunehmend unter Hinweis auf den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, sowie auf das Demokratiegebot für unvereinbar mit dem Grundgesetz gehalten. Auch stand die herkömmliche Konzeption des besonderen Gewaltverhältnisses als eines weitgehend "rechtsfreien" oder doch zumindest "gesetzesfreien" Raumes der Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes der Gewaltunterworfenen im Wege und vermochte im Hinblick auf Artikel 19 Abs. 4 GG nicht zu befriedigen¹²⁷⁾. Die neuere verfassungsgerichtliche und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat diese Bedenken weitgehend bestätigt und auf die Bindungen der Exekutive auch im besonderen Gewaltverhältnis hingewiesen¹²⁸⁾.

125) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 19 Abs. 4 Rdnr. 25; Forsthoff, S. 127 ff.

126) Vgl. Darstellung und Würdigung bei Löhning, S. 141 bis 157.

127) Vgl. Evers, S. 147 ff.; Löhning, S. 105 ff., 184; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 19 Abs. 4 Rdnr. 25; Sellschopp in DÖV 71, 413 ff.

128) Vgl. zuletzt BVerfGE 41, 251, 259 ff. sowie BVerfGE 33, 1, 10 f.; 33, 158 f., 163; 33, 303, 337, 346; 34, 165, 192; 40, 237, 248 f.; Bundesverwaltungsgericht in DÖV 75, 347 ff. und DÖV 75, 349 ff.; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof in BayVBl. 75, 298 ff.; Hessischer Staatsgerichtshof in DÖV 71, 201 ff.; OVG Rheinland-Pfalz in AS 13, 264 ff.

So hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, daß die Grundrechte der Strafgefangenen im Strafvollzug, der traditionell ebenfalls als besonderes Gewaltverhältnis ausgestaltet war, nicht beliebig oder nach Ermessen eingeschränkt werden könnten¹²⁹⁾. In seiner Entscheidung zu der obligatorischen Einführung der Förderstufe in Hessen betonte das Bundesverfassungsgericht, es sei ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, daß die gesetzlichen Vorschriften über die Einführung dieser Schulform auch deren wesentliche Merkmale festlegten¹³⁰⁾. Dies verlange vor allem das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das den Gesetzgeber verpflichte, im Bereich der Grundrechtsausübung die der staatlichen Gestaltung offenliegende Rechtssphäre selbst abzugrenzen und nicht dem Ermessen der Verwaltungsbehörde zu überlassen¹³¹⁾. Auf der Grundlage dieser Entscheidungen und unter Hinweis auf das Demokratiegebot hat auch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, daß das Schulverhältnis kein gesetzesfreier Raum sei, der von der Schulverwaltung ausgefüllt werden könne. Da indessen eine lückenlose gesetzliche Regelung des Schulverhältnisses nicht erforderlich und bei dem Wesen der Schule auch sinnvoll nicht möglich sei, seien nur die grundlegenden Entscheidungen dem Gesetzgeber vorbehalten, im übrigen werde auf - unter Umständen auch general Klauselartige - Ermächtigungen für den Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften nicht verzichtet werden können¹³²⁾.

cc) Konsequenzen für die Ausgestaltung des Schulverhältnisses

Bei diesem Stand der Rechtsprechung verdienen folgende Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung des Schulverhältnisses besondere Beachtung:

Der Bestand eines besonderen Gewaltverhältnisses - wenn man diesen Begriff überhaupt noch für das Schulverhältnis gebrauchen kann -

129) Vgl. BVerfGE 33, 1 ff.

130) Vgl. BVerfGE 33, 158 ff.

131) Vgl. BVerfGE 20, 150, 157 f.

132) Vgl. BVerwG in DÖV 75, 348, 350.

vermag für sich allein Eingriffe in den geschützten Grundrechtsbereich der Schulbenutzer ebensowenig zu legitimieren wie die Lehre von der originären Befugnis der Exekutive zum Erlaß spezieller Sonderverordnungen ¹³³⁾, die Annahme einer gewohnheitsrechtlichen Globalermächtigung der Schulverwaltung zum Erlaß von Schulordnungen und der Rückgriff auf Artikel 7 Abs. 1 GG, wonach das gesamte Schulwesen der staatlichen Aufsicht untersteht ¹³⁴⁾.

Regelungen, welche die Grundrechtssphäre der Schulbenutzer betreffen, können nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen. Zu diesen Regelungen gehören praktisch alle Vorschriften, durch welche die Rechte und Pflichten der Schulbenutzer geordnet werden. Mit dem Hinweis, daß es sich bei der Gewährung von Bildung und Ausbildung um staatliche Leistungen handele ¹³⁵⁾, kann eine einschränkende Geltung des Gesetzesvorbehaltes nicht begründet werden. Wenn auch die Gewährung von Bildung und Ausbildung - insgesamt betrachtet - als eine besondere Form der Daseinsvorsorge bezeichnet werden kann, so nimmt der Staat diese Aufgabe in Erfüllung seines verfassungsrechtlichen Erziehungsauftrages ¹³⁶⁾ wahr, zu dessen Sicherung er sich des Eingriffs in Grundrechte bedient, was sowohl bei der Statuierung der Schulpflicht als auch bei den Anordnungen der Fall ist, die dazu dienen, daß der Zweck der Bildungseinrichtung "Schule" verwirklicht werden kann. Belastung und Begünstigung bilden daher im Schulverhältnis eine untrennbare Einheit ¹³⁷⁾. Entscheidend ist darüber hinaus, daß der Bürger auf den Besuch der Schulen angewiesen ist, um die für das Leben notwendigen Qualifikationen zu erwerben, so daß das Schulverhältnis auch aus diesem Grund - nicht zuletzt im Hinblick auf das Grundrecht aus Artikel 12

133) Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25 VIII.

134) Vgl. BVerfGE 41, 251, 263; Oppermann, S. 50.

135) Vgl. VG Hamburg in DÖV 76, 54 ff.

136) Vgl. Artikel 7 Abs. 1 GG, Artikel 27 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

137) Vgl. BVerfGE 41, 251, 259 f.; Löhning, S. 160 ff.; Oppermann, S. 53 f.

Abs. 1 GG ¹³⁸⁾ - der rechtlichen Ordnung bedarf ¹³⁹⁾. Auch bei dem Förderstufenurteil ¹⁴⁰⁾ ist das Bundesverfassungsgericht offensichtlich von der umfassenden Geltung des Gesetzesvorbehaltes im Schulverhältnis ausgegangen ¹⁴¹⁾.

Im Einzelfall kann die Feststellung, ob eine Vorschrift die Rechtssphäre der Schulbenutzer berührt, Schwierigkeiten bereiten. So ist insbesondere nicht abschließend geklärt, ob die Festlegung der Bildungs- und Erziehungsziele eines Gesetzes bedarf oder durch Verwaltungsvorschrift erfolgen kann ¹⁴²⁾.

dd) Regelung des Schulverhältnisses durch den parlamentarischen Gesetzgeber oder durch den Verordnungsgeber

Die Frage, inwieweit das Parlament selbst das Schulverhältnis regeln muß oder die Exekutive zum Erlaß von entsprechenden Rechtsverordnungen ermächtigen kann, richtet sich nach dem Förderstufenurteil ¹⁴³⁾ danach, ob es sich um "wesentliche" Merkmale des Schulverhältnisses handelt. Das Bundesverwaltungsgericht zieht die Grenzlinie zwischen einer notwendigen Regelung durch Gesetz und einer möglichen Regelung durch Rechtsverordnung

138) Vgl. BVerfGE 41, 261 ff.

139) Vgl. Evers, S. 160 ff.; VG Freiburg in DÖV 76, 56; BVerfGE 33, 303, 337 (zur Regelung des Hochschulzuges).

140) Vgl. BVerfGE 33, 158 ff.

141) So auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof in BayVB1. 75, 298 ff., 300; vgl. auch Anmerkung Bosse in DÖV 75, 350 f. sowie die Beschlüsse des 51. Deutschen Juristentags, abgedruckt in DVBl. 76, 939.

142) Vgl. BVerwG in DÖV 75, 347 ff.; BayVerfGH in DÖV 74, 672 ff. zur Einführung der Mengenlehre; VG Hamburg in DÖV 76, 54 f.; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 7 Rdnr. 26; Evers, S. 161; Erichsen, S. 109 Fn. 57; Hofmeister in BayVB1. 75, 324 ff.; Hennecke, S. 153; ders. in einer Anmerkung in DÖV 74, 674; Bosse in einer Anmerkung in DÖV 75, 350 ff. sowie die Beschlüsse des 51. Deutschen Juristentags, abgedruckt in DVBl. 76, 939.

143) Vgl. BVerfGE 33, 158 ff.

aufgrund eines Gesetzes dort, wo es um eine "grundlegende" Entscheidung geht ¹⁴⁴⁾.

Wenn auch die Begriffe "wesentlich" und "grundlegend" in eine ähnliche Richtung weisen, so setzt sich in Rechtsprechung und Lehre als Abgrenzungskriterium stärker das Wesentlichkeitsmerkmal durch, was Oppermann offensichtlich bewogen hat, diese neue Erkenntnis als "Wesentlichkeitstheorie" zu bezeichnen ¹⁴⁵⁾, wobei "Wesentlichkeit" als ein heuristischer Begriff zu verstehen ist ¹⁴⁶⁾.

Die Abgrenzung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Merkmalen dürfte in der Praxis Schwierigkeiten bereiten ¹⁴⁷⁾. Es wird jedoch die Auffassung vertreten, daß "die Aufgabe der Ausfüllung und Konkretisierung auch derart unbestimmter Begriffe", auf deren Verwendung als einheitliches Abgrenzungskriterium nicht verzichtet werden kann, "durch eine sich allmählich fallweise vorantastende Rechtsprechung und Lehre im Verfassungsrecht ein bekannter und anderwärts längst geglückter Vorgang" sei ¹⁴⁸⁾. In der Tat hat die Lehre sich bereits dieser Aufgabe gestellt und Grundsätze zur Ausfüllung und Konkretisierung des Wesentlichkeitsmerkmals erarbeitet ¹⁴⁹⁾.

144) Vgl. DÖV 75, 348, 350.

145) Vgl. Oppermann, S. 48 ff., 53.

146) So ausdrücklich Oppermann und Bundesverfassungsrichter Dr. Simon auf dem 51. Deutschen Juristentag am 15./16. September 1976 in Stuttgart.

147) Vgl. z. B. zu der Einführung der Fünftagewoche einerseits das Bundesverwaltungsgericht in DÖV 75, 349, und Erichsen, S. 101, andererseits.

148) Vgl. Oppermann, S. 52 mit Fn. 115.

149) Vgl. Oppermann, S. 52 ff.; Ossenbühl in einer Stellungnahme vom 14. Juni 1976 zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuß für Schule und Kultur des Landtags Nordrhein-Westfalen - Landtag Nordrhein-Westfalen 8. Wahlperiode, Vorlage 8/409, S. 5 f. sowie die Beschlüsse des Deutschen Juristentags, abgedruckt in DVBl. 76, 939.

Trotz dieser Ansätze ist eine endgültige und sichere Abgrenzung zwischen dem, was der Gesetzgeber selbst regeln muß, und dem, was er der Verwaltung zur Regelung durch Rechtsverordnung übertragen darf, noch nicht gewonnen. Klarheit dürfte jedoch insoweit bestehen, daß durch Verwaltungsvorschriften Rechte und Pflichten im Schulbereich nicht begründet werden können und für sie insoweit nur Raum ist, als es sich um den allgemein üblichen Anwendungsbereich verwaltungsinterner Bestimmungen ohne irgendwie nennenswerte Außenwirkung handelt, wie dies beispielsweise bei verwaltungsinternen Interpretationsanleitungen, Direktiven, Vollzugsrichtlinien, Vereinheitlichungsrichtlinien u. ä. der Fall ist 150).

c) Folgerungen aus der Neuabgrenzung der Zuständigkeiten

Durch die "Wesentlichkeitstheorie" ist dem Gesetzgeber ein weiterer Bereich legislativer Tätigkeit neu erschlossen worden, da er für verpflichtet gehalten wird, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen. Auch soweit es sich nicht um wesentliche Entscheidungen handelt, kann in den grundrechtsrelevanten Bereichen, soweit diese nicht eo ipso wesentliche Entscheidungen erfordern, eine Regelung durch die Exekutive nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung ergehen.

Diese Rechtsentwicklung wird zwangsläufig zu einer Änderung des kooperativen Verhaltens der Länder führen müssen, da die Landesregierungen, in diesem Zusammenhang in erster Linie die Kultusministerien, nicht mehr uneingeschränkt Verträge mit anderen Ländern aus eigener Machtvollkommenheit schließen können, sondern in voraussichtlich nicht unerheblichem Umfang die beabsichtigten Vereinbarungen, die sich nunmehr auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, ihren Landesparlamenten zur Zustimmung vorlegen müssen.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß sich aus diesem Wandel der Rechtsanschauungen auch Konsequenzen für zurückliegende Verein-

150) Vgl. Oppermann, S. 51; Hans Heinrich Rupp in JuS 75, 609 ff.

barungen ergeben können; denn nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kann das Fehlen gesetzlicher Grundlagen zwar noch ausnahmsweise für eine Übergangszeit ("Karenzzeit") hingenommen werden, für deren Dauer die Befugnis zu Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte Positionen auf das beschränkt ist, was im konkreten Fall unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhältnisse für die geordnete Weiterführung eines funktionsfähigen Anstaltsbetriebes unerlässlich ist ¹⁵¹⁾. Daraus ergibt sich aber ein gewisser Zwang zugunsten einer nicht zu fernen rechtsstaatlich-demokratischen Transformation des vorhandenen Schul"rechts" ¹⁵²⁾.

3. Die Auswirkungen der Rechtsentwicklung im Schulrecht auf andere Rechtsbereiche

Die Bedeutung der Wesentlichkeitstheorie bleibt nicht auf das Schulwesen beschränkt, sondern erstreckt sich auf alle Bereiche, in denen grundrechtsrelevante Regelungen ergehen. Oppermann sieht in ihr "eine modern-sinnvolle Anknüpfung an die bisherige Ratio und Entwicklung des Gesetzesvorbehalts", der nach dem jeweiligen Zeitverständnis schon immer eine starke Grundrechtsaffinität gehabt habe ¹⁵³⁾. Die - begrenzte - Fortentwicklung der bisherigen Lehre bestehe darin, daß nunmehr auch die Leistungsverwaltung stärker dem Gesetzesvorbehalt unterworfen werde. Darüber hinaus hält er es für eine elementare Folgerung aus der parlamentarisch-demokratischen Volkssouveränität, daß die politisch wichtigen Angelegenheiten und Entscheidungen dem Parlament als dem Organ der demokratischen Gesamtleitung des Staates anvertraut sein müssen ¹⁵⁴⁾. Das Bundesverfassungsgericht legitimiert diesen Gesetzesvorbehalt damit, "daß die Ordnung wichtiger Lebensbereiche zumindest in ihren Grundzügen vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber selbst verantwortet und in einem öffentlichen Willensbildungsprozeß unter Abwägung

151) Vgl. BVerfGE 41, 251 Leitsatz 2.

152) Vgl. Oppermann, S. 51 f.

153) Vgl. Oppermann, S. 53 f.

154) Vgl. Oppermann, S. 54.

der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen gestaltet werden muß" 155).

Daher wird auch in anderen Rechtsbereichen die Exekutive in verstärktem Maße dazu übergehen müssen, Materien, über deren Regelung sie bisher innerbundesstaatlich Verwaltungsabkommen abgeschlossen hat, künftig dem Gesetzgeber zur Zustimmung vorzulegen. Für neue Vereinbarungen gilt dies unbeschränkt, für bereits bestehende Vereinbarungen sind die Grundsätze über die Einräumung einer Übergangsfrist maßgebend 156).

II. Bereiche, die durch förmliches Gesetz geregelt sind, ohne daß sie einer solchen Regelung bedurften

Bedarf es in den geschilderten Fällen in vermehrtem Umfang einer Regelung durch förmliches Gesetz, so wird der Umfang der Gegenstände der Gesetzgebung auch dadurch bestimmt, daß der Gesetzgeber die Regelung von Bereichen, die nicht einer Regelung durch förmliches Gesetz bedurft hätten, durch förmliches Gesetz vorgenommen hat und auch weiter vornehmen kann.

1. Gesetzliche Regelungen als Sperre für eigenständiges Handeln der Exekutive

Bereits oben wurde darauf hingewiesen, daß der Gesetzgeber im Rahmen der Verfassung seine Gesetzgebung beliebig weit erstrecken darf 157). Macht er von dieser Befugnis nach seinem politischen Ermessen Gebrauch, verändert sich der Umfang der Gegenstände der Gesetzgebung, weil die von ihm zulässigerweise in Anspruch genommenen Bereiche dadurch einer eigenständigen und eigenverantwortlichen Gestaltung durch die Verwaltung versperrt und damit auch einer Regelung in Verwaltungsabkommen entzogen sind. Soweit nämlich der Gesetzgeber von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch macht, wird die Exekutive an seine Entscheidungen aufgrund von

155) Vgl. BVerfGE 41, 251, 260.

156) Vgl. Oppermann, S. 51 sowie oben S. 42.

157) Vgl. oben S. 22.

Artikel 20 Abs. 3 GG, dem Prinzip des Vorranges des Gesetzes, gebunden; denn es gehört zum verfassungsrechtlichen Status der Exekutive, daß ihr auch dort, wo sie an sich zu eigenständigem Handeln befugt ist, also keinem Gesetzesvorbehalt unterliegt, durch Gesetz Bindungen und Schranken auferlegt werden können.

Die Exekutive darf damit nicht gegen bestehende gesetzliche Regelungen verstoßen ¹⁵⁸⁾. Der Staatswille, der auf dem Wege der Gesetzgebung zustande gekommen ist, darf, wie Otto Mayer es ausgedrückt hat "auf keinem anderen Wege aufgehoben, abgeändert oder unwirksam gemacht werden" ¹⁵⁹⁾. Daraus folgt, daß über Materien, die der Gesetzgeber zum Gegenstand eigener Regelungen gemacht hat, selbst wenn das Verfassungsrecht eine Regelung durch förmliches Gesetz nicht erfordert, die Exekutive kraft eigener Zuständigkeit keine Vereinbarungen mit einem anderen Land verbindlich treffen kann, sondern hierzu der Zustimmung des Parlamentes bedarf.

Deshalb hat bereits Laband darauf hingewiesen, daß die Frage, welche Staatsverträge "in den Bereich der Reichsgesetzgebung" eingriffen, "nicht im allgemeinen nach unabänderlichen Kriterien ..., sondern immer nur nach dem momentanen Zustande der Reichsgesetzgebung" zu beantworten sei. Durch jede gesetzliche Regelung eines Gegenstandes, der bisher der freien Willensentschließung der Verwaltung überlassen gewesen sei, ändere sich immer zugleich auch "der Kreis der Gegenstände, über welche Staatsverträge nur mit Genehmigung des Bundesrates und Reichstages staatsrechtliche Geltung" erlangen könnten ¹⁶⁰⁾.

Folglich handelt es sich nicht nur in den Fällen, die einer Regelung durch förmliches Gesetz bedürfen, sondern auch in den Fällen, in denen eine Materie durch förmliches Gesetz geregelt ist, um Gegenstände der Gesetzgebung und damit um Staatsverträge ¹⁶¹⁾. Als Regelungsmaterien solcher förmlichen Gesetze

158) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 20 Rdnr. 127.

159) Vgl. Mayer, S. 68; Thoma, S. 222; Laband II, S. 158.

160) Vgl. Laband II, S. 158 f.

161) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 410; Stüben, S. 46.

kommen vor allem Vorschriften über die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden in Betracht ¹⁶²⁾.

2. Die Vorbereitung gesetzlicher Regelungen als Sperre für eigenständiges Handeln der Exekutive

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Zustimmungsbefähigung von Vereinbarungen über Materien, die weder einer formell-gesetzlichen Regelung bedürfen noch durch förmliches Gesetz geregelt sind, deren gesetzliche Regelung der Gesetzgeber jedoch in Angriff genommen hat. Derartige Gesetzgebungsvorhaben sollten durch den Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen nicht behindert werden ¹⁶³⁾. Ob sich eine solche Sperre für zustimmungsfreie Vereinbarungen bereits rechtfertigen läßt, wenn nach den parlamentarischen Gegebenheiten und Mehrheitsverhältnissen mit der Verabschiedung entsprechender Gesetzgebungsvorhaben gerechnet werden kann ¹⁶⁴⁾, ist zweifelhaft, da grundsätzlich auf die konkrete Zuständigkeitsverteilung abzustellen ist und deshalb künftig mögliche Veränderungen in der Kompetenzverteilung außer Betracht bleiben müßten. Allerdings könnte es in Betracht kommen, diese Problematik in ähnlicher Weise zu lösen, wie das Bundesverfassungsgericht dies im Falle der Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Verhältnis zur Landesgesetzgebung getan hat ¹⁶⁵⁾.

162) Als Beispiel sei hierzu auf das Elfte Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 24. Februar 1971 (GVBl. S. 68, BS 14-11) verwiesen, das Verwaltungszuständigkeiten, ohne daß eine rechtliche Notwendigkeit bestand, durch Gesetz geregelt hat. Bemerkenswert ist § 13 dieses Gesetzes, wonach die Befugnis der zuständigen Stellen, Verordnungen oder Anordnungen künftig zu ändern oder aufzuheben, unberührt bleibt, auch soweit die Verordnungen und Anordnungen durch das Gesetz geändert worden sind. Dadurch wird der Exekutive wieder die Möglichkeit zur Betätigung in eigener Zuständigkeit eingeräumt, was die Befähigung zum Abschluß von Verwaltungsabkommen über diese Materien einschließt.

163) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 282.

164) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 283.

165) Vgl. BVerfGE 34, 9.

Zumindest darf die Exekutive in Fällen dieser Art für verpflichtet gehalten werden, eine Vereinbarung nur mit Wirksamkeit bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung abzuschließen.

III. Zustimmungsbedürftigkeit von Parallelabkommen

Das Prinzip des Vorranges des Gesetzes könnte sich in seinen Auswirkungen auf die Zustimmungsbedürftigkeit bei den sogenannten Parallelabkommen als problematisch erweisen. Unter solchen Abkommen, die, wenngleich sie praktisch nur aus dem Völkerrecht bekannt sind, auch im innerbundesstaatlichen Bereich nicht auszuschließen sind, versteht man allgemein Verträge, deren Inhalt vollständig mit dem bereits geltenden innerstaatlichen Recht übereinstimmt ¹⁶⁶⁾. Diese Übereinstimmung legt es nahe, die rechtliche Notwendigkeit einer Zustimmung des Parlaments mit der Begründung in Frage zu stellen, daß ein Eingriff der Exekutive in den Vorbehaltsbereich der Legislative in einem solchen Fall nicht gegeben sei.

1. Die Parallelabkommen nach Staatsrechtslehre und Staatspraxis

In der deutschen Staatsrechtslehre ist hinsichtlich der völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik mit auswärtigen Staaten nicht eindeutig geklärt, ob die Parallelabkommen zu den Staatsverträgen gehören und ihr Abschluß der parlamentarischen Zustimmung bedarf oder ob die Exekutive sie ohne eine Beteiligung des Parlaments abschließen darf ¹⁶⁷⁾. Die Staatspraxis scheint

166) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 277; Reichel, S. 118; Rudolf, S. 215; Bayer, S. 177; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 44.

167) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 44; Meyer-Lindenberg, S. 277 ff.; Rudolf, S. 215 ff.; Bayer, S. 177 f.; Bernhardt, S. 180 f.; Feidmann, S. 54, 325 ff. und Reichel, S. 118 f.

von der Zustimmungsbedürftigkeit auszugehen ¹⁶⁸⁾. Die Problematik wurde, soweit ersichtlich, im Zusammenhang mit innerbundesstaatlichen Vereinbarungen bisher nicht erörtert.

Die herrschende Meinung läßt den Abschluß völkerrechtlicher gesetzesparalleler Verträge durch den Bund ohne Zustimmung des Parlaments zu ¹⁶⁹⁾. Sie begründet ihre Auffassung im wesentlichen damit, daß Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG als eine Ausnahmebefugnis der Legislative einer engen Auslegung bedürfe und eine Zustimmung entbehrlich sei, weil - entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dem deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen ¹⁷⁰⁾ "im konkreten Fall ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften" nicht erforderlich sei. Im übrigen erscheine eine Transformation des transformationsfähigen Inhalts eines Vertrages rechtssystematisch bedenklich, wenn die entsprechenden Normen bereits Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung seien. In diesem Sinne seien auch die Vorbilder des Artikels 59 GG in der Reichsverfassung von 1871 und in der Weimarer Reichsverfassung ausgelegt worden.

Demgegenüber halten Rudolf ¹⁷¹⁾, Bayer ¹⁷²⁾, Bernhardt ¹⁷³⁾, Reichel ¹⁷⁴⁾ und Feldmann ¹⁷⁵⁾ Parallelabkommen aus teilweise

168) Vgl. Rudolf, S. 218 f.; Feldmann, S. 327; Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission, Zwischenbericht, S. 70.

Meyer-Lindenberg, S. 285, behauptet eine unterschiedliche Praxis und äußert die Vermutung, daß in manchen Fällen die Parallelabkommen mangels einer einheitlichen Rechtsauffassung dem Parlament nur vorsorglich zur Zustimmung unterbreitet worden seien.

169) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 277 ff.; Mainz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 44.

170) Vgl. BVerfGE 1, 372 ff., 388.

171) Vgl. Rudolf, S. 215 ff.

172) Vgl. Bayer, S. 177 f.

173) Vgl. Bernhardt, S. 180 f.

174) Vgl. Reichel, S. 118 ff.

175) Vgl. Feldmann, S. 54, 325 ff.

unterschiedlichen Gründen für zustimmungsbedürftig.

2. Eigene Stellungnahme

Wenn auch Feldmann ¹⁷⁶⁾ darin beizupflichten sein dürfte, daß die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit angesichts der bestehenden konträren Auffassungen einer besonderen verfassungsrechtlichen Klärung unterzogen werden sollte, so sei dennoch darauf hingewiesen, daß auf der Grundlage des bisherigen Ergebnisses der vorstehenden Untersuchung gewichtige Gründe für die Zustimmungsbedürftigkeit der Parallelabkommen bestehen.

a) Parallelabkommen als Gegenstände der Gesetzgebung

Wie oben ¹⁷⁷⁾ bereits eingehend dargelegt wurde, ist für die Zuordnung einer Vereinbarung zu den Staatsverträgen entscheidend, daß sie Gegenstände der Gesetzgebung betrifft. Bei Verträgen deren Inhalt mit dem innerstaatlichen Recht übereinstimmt, kann, wie auch Maunz-Dürig-Herzog ¹⁷⁸⁾ nicht verkennen, kein Zweifel daran bestehen, daß sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen ¹⁷⁹⁾.

Entgegen Meyer-Lindenberg ¹⁸⁰⁾ handelt es sich auch nicht um eine nur sachliche Beziehung des Vertragsinhalts zu etwaigen künftigen Gesetzesvorhaben. Dazu wurde bereits oben ¹⁸¹⁾ - insoweit auch in Übereinstimmung mit Meyer-Lindenberg ¹⁸²⁾ - darauf hingewiesen, daß der Begriff Gegenstände der Gesetzgebung

176) Vgl. Feldmann, S. 325.

177) Vgl. S. 19 ff.

178) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 44 Nr. 1 Buchst. a; Reichel, S. 118.

179) Vgl. Reichel, S. 118; Rudolf, S. 217.

180) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 279 f.

181) Vgl. S. 32 ff.

182) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 279.

nicht alle möglichen Gegenstände einer künftigen Gesetzgebung einschließt, sondern nur diejenigen Materien betrifft, die einer Regelung durch förmliches Gesetz bedürfen oder bereits durch ein förmliches Gesetz geregelt sind. Um diese Frage geht es indessen bei der Beurteilung der Parallelabkommen nicht; denn diese betreffen nicht die künftige Gesetzgebung¹⁸³⁾, sondern sie haben eine gegenwärtig durch Gesetz geregelte Materie zum Gegenstand. Ist aber eine Materie durch förmliches Gesetz geregelt, sei es, weil sie ohnehin nur durch förmliches Gesetz geregelt werden kann, sei es, weil der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit eine Regelung durch förmliches Gesetz vorgenommen hat, so ist es nach unserer Verfassungsordnung ausgeschlossen, daß die Exekutive in irgendeiner Form über diese Materie verfügt. Es steht der Exekutive, soweit es sich nicht um eine bloße und als solche auch erkenntliche Deklaration handelt, daher auch nicht das Recht zu, bereits bestehendes Recht zu wiederholen und darüber eine Verpflichtung einzugehen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹⁸⁴⁾. Dazu ist zunächst zu bemerken, daß in dieser Entscheidung keine Aussage zu den Parallelabkommen getroffen, sondern lediglich die Abgrenzung zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen entwickelt worden ist. Da das Bundesverfassungsgericht, wie sich aus dieser Entscheidung ergibt und wie oben auch dargelegt worden ist¹⁸⁵⁾, der Abgrenzung die konkrete Zuständigkeitsverteilung zwischen Exekutive und Legislative zugrunde legt und sich damit an Organkompetenzen orientiert, führt auch die Berufung auf das Bundesverfassungsgericht zu der Bestätigung, daß es sich bei den Parallelabkommen weiter um Gegenstände der Gesetzgebung handelt.

183) Die Frage der Beziehung zur künftigen Gesetzgebung wird unten unter dem Gesichtspunkt abgehandelt, ob sich aus ihr etwa ein weiterer Grund für die Zustimmungsbedürftigkeit der Parallelabkommen ergibt. Vgl. S. 51 ff.

184) Vgl. Fn. 168.

185) Vgl. oben S. 31.

Es kann auch nicht darauf abgestellt werden, daß bei den gesetz-parallel-Verträgen eine Umsetzung des Vertragsinhalts in innerstaatliches Recht nicht notwendig sei und mangels der Notwendigkeit eines Aktes des Gesetzgebers zur Erfüllung des Vertrages die Exekutive den Vertrag kraft eigener Zuständigkeit erfüllen könne; denn auch bei einer nochmaligen innerstaatlichen Regelung der Materie wäre wiederum ein Gesetz notwendig¹⁸⁶⁾. Durch den Satz des Bundesverfassungsgerichts, wonach es entscheidend ist, ob im konkreten Fall ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist, wird, wie dem Zusammenhang der darauffolgenden Entscheidungsgründe zu entnehmen ist, nicht die Zuhilfenahme der Legislative für die Erfüllbarkeit des Vertrages zu einem Unterscheidungskriterium gemacht, vielmehr soll dadurch ermittelt werden, wann im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive eine Kompetenz der Legislative gegeben ist.

b) Änderung der Qualität innerstaatlichen Rechts durch Abschluß von Parallelabkommen

Wie in solchen Fällen die Kompetenzen der Legislative berührt werden, zeigt sich daran, daß der Gesetzgeber nicht nur faktisch beeengt wird, sondern, worauf Reichel¹⁸⁷⁾ zutreffend hingewiesen hat, auch die Qualität des innerstaatlichen Rechts durch Abschluß eines Parallelabkommens geändert werden kann - eine Veränderung, die nach der Zuständigkeitsverteilung unserer Rechtsordnung nur von dem Gesetzgeber herbeigeführt werden darf.

Immerhin muß auch Meyer-Lindenberg einräumen, daß ein Parallelabkommen jedenfalls dann dem Parlament zur Zustimmung zu unterbreiten ist, wenn die Anwendung innerstaatlicher Auslegungsregeln auf die Vorschriften des deutschen Rechts die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Parallelabkommen in Frage stellen könnte¹⁸⁸⁾. Diese Einsicht kann aber nur zur generellen

186) Vgl. Rudolf, S. 217.

187) Vgl. oben Fn. 179.

188) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 284.

Zustimmungsbedürftigkeit von Parallelabkommen führen, da die Frage, ob eine der völkerrechtlichen Bindung Rechnung tragende Rechtspraxis gesichert ist, in aller Regel erst bei der konkreten Rechtsanwendung und nicht schon bei dem Eingehen einer zwischenstaatlichen Verpflichtung mit der notwendigen Sicherheit beantwortet werden kann. Dabei fällt zusätzlich ins Gewicht, daß eine Übereinstimmung zwischen völkerrechtlichen Verträgen und innerstaatlichem Recht oft nur scheinbar besteht, weil sich ergeben kann, daß innerstaatliches Recht und Völkerrecht verschieden interpretiert werden müssen¹⁸⁹⁾. Dies führt aber dazu, daß Parallelabkommen nicht "ausnahmsweise", wie Meyer-Lindenberg meint¹⁹⁰⁾, sondern ausnahmslos dem Parlament vorzulegen sind. Damit wird zugleich das von Meyer-Lindenberg grundsätzlich gegen die Zustimmungsbedürftigkeit vorgebrachte Argument entkräftet, es widerspreche den Grundsätzen "sauberer Rechtssetzung ..., denselben Norminhalt innerhalb einer und derselben (hier: der innerstaatlichen) Rechtsordnung zum Gegenstand von zwei getrennten aber gleichrangigen Rechtsquellen (hier: gewöhnliches Gesetz und Zustimmungsgesetz) zu machen"¹⁹¹⁾; denn "saubere Rechtssetzung" erfordert hier gerade mit Rücksicht auf die rechtsunterworfenen Bürger und die rechtsanwendenden Stellen den Erlaß eines Zustimmungsgesetzes. Welche Norm im Einzelfall anzuwenden ist, ergibt sich aus den Regeln über das Verhältnis von gleichrangigen Rechtsquellen.

c) Faktische Einschränkung des Gestaltungsraumes des Gesetzgebers durch den Abschluß von Parallelabkommen

Im Übrigen darf für die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit auch die faktische und politische Einschränkung des Gestaltungsraumes des Gesetzgebers für die Zukunft nicht völlig außer Betracht bleiben. Dieser ist nämlich an sich - sieht man einmal von der

189) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 44 Nr. 1 Buchst. c; Rudolf, S. 219; Feldmann, S. 326 f.

190) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 284.

191) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 283.

hessischen Regelung ab ¹⁹²⁾ - durch zwischenstaatliche Vereinbarungen, selbst wenn er ihnen zugestimmt hat, nicht gehindert, spätere, entgegenstehende Gesetze zu erlassen ¹⁹³⁾. Trotz dieser rechtlichen Freiheit wird der Gesetzgeber sich jedoch zu einem vertragskonformen Verhalten verpflichtet fühlen und das Setzen völkerrechtswidrigen innerstaatlichen Rechts scheuen, um den Staat nicht völkerrechtsbrüchig werden zu lassen ¹⁹⁴⁾. Es würde den Grundsätzen unserer Verfassungsordnung zuwiderlaufen, wenn eine solche faktische und politische Bindung ohne Mitwirkung des Gesetzgebers herbeigeführt werden könnte. Die Gefahr einer "Durchlöcherung der Gewaltenteilung" ¹⁹⁵⁾ besteht nämlich auch dann, wenn die grundsätzliche gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit faktisch und politisch eingeschränkt wird und dadurch der Exekutive die Möglichkeit eröffnet wird, mit den Mitteln der zwischenstaatlichen Vereinbarungen ihr Gewicht gegenüber der Legislative zu verstärken und Einfluß auf die Regelung von Teilbereichen zu nehmen, die ihr nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung versperrt sind ¹⁹⁶⁾.

Zwar ist einzuräumen, daß der Gesetzgeber auch sonst in seinen Entscheidungen durch Vorentscheidungen der Exekutive eingeengt und präjudiziert werden kann, weil er sich politisch vor die Notwendigkeit gestellt sehen kann, die von der Exekutive gesetzten Hoheitsakte oder geschaffenen Sachverhalte zu respektieren ¹⁹⁷⁾. Soweit die Exekutive sich bei der Schaffung solcher Fakten innerhalb ihres eigenen Zuständigkeitsbereiches bewegt, muß das Parlament diese Fakten hinnehmen, soweit ihm ein rechtlicher Ein-

192) Nach Artikel 67 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen ist kein Gesetz gültig, das mit einem Staatsvertrag in Widerspruch steht.

193) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 280 f.; Boehmer, S. 6; BVerfGE 6, 383.

194) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 282; Reichel, S. 119 Fn. 248; Bernhardt, S. 181.

195) Vgl. Bayer, S. 178; Feldmann, S. 325 f. sowie oben S. 29.

196) Vgl. Baade, S. 93.

197) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 282.

fluß versagt und nur eine politische Kontrolle möglich ist. Anders ist dies jedoch dann, wenn durch das Handeln der Exekutive zugleich der eigene Zuständigkeitsbereich der Legislative betroffen wird. Ein Obergreifen der Exekutive in diesen Zuständigkeitsbereich vermag durch den Hinweis auf die sonst möglichen faktischen Beengungen gesetzgeberischer Tätigkeit nicht mehr gerechtfertigt werden. In Obereinstimmung mit den vorangegangenen Ausführungen ist dabei unter Zuständigkeitsbereich nicht der Bereich zu verstehen, auf den der Gesetzgeber seine Zuständigkeit ausdehnen kann, sondern nur der Bereich, in dem ausschließlich er tätig werden darf oder in dem er bereits tätig geworden ist ¹⁹⁸⁾.

Daher entfällt auch das Argument, der Gedanke der Bindung des Gesetzgebers für die Zukunft führe dazu, daß alle völkerrechtlichen Vereinbarungen zustimmungsbedürftig seien, weil sich nicht ausschließen lasse, daß ein künftiger Gesetzgeber den Bereich, auf den sich die Vereinbarung beziehe, innerstaatlich durch Gesetz regeln wolle ¹⁹⁹⁾. Zustimmungsbedürftig sind vielmehr nur die Vereinbarungen - und damit auch die Parallelabkommen -, die den Vorbehaltsbereich des Gesetzgebers, wie er sich aus der konkreten innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung ergibt, betreffen ²⁰⁰⁾.

d) Unbeachtlichkeit weiterer Einwände

Auch die Behauptung, die Mitwirkungsbefugnis des Parlaments beim Abschluß von Staatsverträgen sei als Ausnahmeregelung restriktiv auszulegen, ist nicht geeignet, die Zustimmungsbedürftigkeit der Parallelabkommen in Frage zu stellen.

198) Vgl. oben S. 31.

199) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 44 Nr. 2 Buchst. d; Meyer-Lindenberg, S. 279 f.

200) Vgl. Bayer, S. 177 f.; Bernhardt, S. 180 f.; Feldmann, S. 325 f.; Rudolf, S. 215 ff.; Reichel, S. 119.

Es mag an dieser Stelle dahinstehen, ob das Zustimmungserfordernis als bloße Ausnahmebefugnis qualifiziert werden kann ²⁰¹⁾. Selbst eine restriktive Auslegung kommt nicht daran vorbei, daß das Verfassungsrecht eine obligatorische Mitwirkung der Legislative vorsieht, wenn ein Vertrag geschlossen wird, der ihren Vorbehaltsbereich betrifft. Wie bereits dargelegt, ist dies auch bei Parallelabkommen der Fall.

Schließlich versagt für die Begründung der Zustimmungsfreiheit auch der Hinweis, daß nach der Auslegung der Vorschriften in der Reichsverfassung von 1871 und in der Weimarer Reichsverfassung, welche die Vorbilder des gegenwärtigen Zustimmungserfordernisses enthielten, eine Zustimmung bei Parallelabkommen nicht erforderlich gewesen sei ²⁰²⁾; denn aus der für diese Meinung zitierten Literatur ²⁰³⁾ lassen sich keine konkreten Aussagen für die Zustimmungsfreiheit von Parallelabkommen gewinnen. Weder Laband ²⁰⁴⁾ noch Anschütz ²⁰⁵⁾ noch Poetzsch-Heffter ²⁰⁶⁾ sprechen die Parallelabkommen ausdrücklich an. Alle vorgenannten Autoren grenzen jedoch die Gegenstände der Gesetzgebung von denen der Verwaltung einschließlich derjenigen des Verordnungsgebers ab und orientieren sich damit ebenfalls an Organkompetenzen. Sie bejahen die Zustimmungsbefähigung, wenn der Vertrag Bestimmungen enthält, die nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden können, und stellen nicht darauf ab, ob das innerstaatliche Recht bereits dieselbe Regelung enthält ²⁰⁷⁾. Zwar spricht Laband von der Erforderlichkeit eines

201) Vgl. dazu unten S. 157 ff., 160 ff.

202) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 44 Nr. 2 Buchst. c, S. 23 f.

203) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 44 Nr. 2 Buchst. c, S. 24 Fn. 1.

204) Vgl. Laband II, S. 158 ff.

205) Vgl. Anschütz, Artikel 45 Anm. 9 a.

206) Vgl. Poetzsch-Heffter, Artikel 45 Anm. 5 b und 14 a.

207) Vgl. Laband II, S. 158; Anschütz, Artikel 45 Anm. 9 a; Poetzsch-Heffter, Artikel 45 Anm. 14 a.

Gesetzesbefehls, "um einem Staatsvertrage staatsrechtliche Erfüllbarkeit zu verschaffen" ²⁰⁸⁾. Diese Bemerkung kann aber nur in Zusammenhang mit seinen vorangehenden Ausführungen verstanden werden, wonach zur Ausführung eines Vertrages auch dann ein Gesetzesbefehl notwendig ist, wenn der Vertrag "irgendeinen Gegenstand betrifft, welcher im Deutschen Reich in der Form der Gesetzgebung erledigt werden muß oder erledigt zu werden pflegt, insbesondere auch, wenn er Verwaltungsregeln betrifft, die im Deutschen Reich durch Gesetze sanktioniert worden sind" ²⁰⁹⁾. Daher besteht auch aus Gründen einer historischen Auslegung kein Anlaß zu der Annahme der Zustimmungsfreiheit von Parallelabkommen.

3. Ergebnis

Als Ergebnis ist danach festzuhalten, daß auch die Parallelabkommen zu den Staatsverträgen gehören und zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Parlamentes erforderlich ist.

IV. Änderungsabkommen

Die Frage des Vorranges des Gesetzes stellt sich auch, wenn Änderungsverträge zu Verträgen abgeschlossen werden sollen, denen der Gesetzgeber bereits zugestimmt hat. Dabei ist selbstverständlich, daß zumindest die Änderungen des normativen Teiles solcher Verträge ihrerseits wieder zustimmungsbedürftig sind ²¹⁰⁾. Anders könnte dies jedoch bei Änderung des nicht normativen Vertragsinhaltes sein. In diesem Fall ließe sich eine unterschiedliche Behandlung vorstellen, wenn man eine Analogie zu der Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzesbeschlüssen des Bun-

208) Vgl. Laband II, S. 159.

209) Vgl. Laband II, S. 158.

210) Vgl. Das Deutsche Bundesrecht, I A 10, Erl. zu Artikel 59 GG; Feldmann, S. 54 ff., 330 ff.

destages bildet ²¹¹⁾. Gegen eine solche Lösung spricht jedoch, daß der Vertrag insgesamt - ohne Unterscheidung zwischen normativem und nicht normativem Inhalt - in den Willen des Gesetzgebers aufgenommen wurde. Damit haben alle Vertragsvorschriften "ohne Rücksicht darauf, ob es sich um unmittelbar anwendungsfähiges oder ausfüllungsbedürftiges Recht, um Rechts- oder Organisationsnormen handelt, an dem Vorrang des allgemeinen gesetzestörmigen Gesetzesbefehles teil" ²¹²⁾. Ist somit der ursprüngliche Vertrag selbst zum Gegenstand der Gesetzgebung geworden, so bedarf jede Vertragsänderung wiederum der Zustimmung des Gesetzgebers ²¹³⁾.

B. Vereinbarungen, die sich auf Gegenstände beziehen, zu deren Regelung das Parlament der Regierung eine Verordnungsermächtigung erteilt hat

Die Interpretation des Begriffes Gegenstände der Gesetzgebung entscheidet auch darüber, ob zwischenstaatliche Vereinbarungen, bei denen die Exekutive von einer ihr erteilten Verordnungsermächtigung Gebrauch macht, den Staatsverträgen zuzurechnen sind und darum der Legislative zur Zustimmung unterbreitet werden müssen. Es geht dabei um die Frage, ob Materien, zu deren Regelung die Legislative die Exekutive im Rahmen der innerstaatlichen Verfassungsordnung ermächtigt hat, Gegenstände der Gesetzgebung bleiben oder ob sie mit der Übertragung der Rechtsetzungsbefugnis aus dem Kreis der Gegenstände der Gesetzgebung ausgeschieden sind.

211) Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 46, gehen von der Möglichkeit einer solchen Analogie aus, berücksichtigen aber noch nicht die zwischenzeitlich zu der Problematik der Zustimmung des Bundesrates ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Vgl. BVerfGE 37, 363. Nach dieser Entscheidung wäre von einer Trennbarkeit der einzelnen Bestimmungen und nicht von einer Einheit des Vertrags auszugehen, was zu einer unterschiedlichen Beurteilung der Zustimmungsbedürftigkeit führen müßte.

212) Vgl. Reichel, S. 121.

213) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 287 Fn. 24; Reichel, S. 121; Feldmann, S. 332; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 46; a. A. Backsmann in DVBl. 56, 318.

I. Zustimmungsfreiheit bei Inanspruchnahme von Verordnungsermächtigungen

Da die Verwendung des Begriffes Gegenstände der Gesetzgebung auf die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive abzielt ²¹⁴⁾, werden nur solche Materien den Gegenständen der Gesetzgebung zugerechnet, die nach der konkreten Zuständigkeitsverteilung nur von dem gesetzgebenden Organ wahrgenommen werden können, weil ihre Regelung nur durch ein förmliches Gesetz erfolgen darf oder durch ein solches Gesetz erfolgt und damit der Vorrang des Gesetzes begründet worden ist ²¹⁵⁾. So wie der Gesetzgeber die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung dadurch verändern kann, daß er Materien, für die bisher eine gesetzliche Regelung nicht bestand, einer Regelung durch förmliches Gesetz unterzieht ²¹⁶⁾, so ist er im Rahmen der Verfassung auch in der Lage, durch Erteilung von Verordnungsermächtigungen Teile seiner rechtssetzenden Gewalt auf die Exekutive zu übertragen und damit zu seinen Lasten deren Zuständigkeitsbereich zu erweitern.

Hat der Gesetzgeber sich auf diese Weise seiner Regelungskompetenz begeben, so steht das Recht zur Regelung der Materien, solange nicht ein entgegenstehendes förmliches Gesetz ergangen ist, allein der Exekutive zu. Deshalb kann sie auch eine zwischenstaatliche Vereinbarung über die übertragene Materie ohne Zustimmung des Gesetzgebers schließen, wenn sie mittels einer Rechtsverordnung durchgeführt werden kann, zu deren Erlaß sie ermächtigt ist ²¹⁷⁾.

214) Vgl. oben S. 31.

215) Vgl. oben S. 32 ff.

216) Vgl. oben S. 43 ff.

217) Herrschende Meinung; vgl. BVerfGE 1, 393; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 45; Das Deutsche Bundesrecht, I A 10, Erl. zu Artikel 59 GG; Anschütz, Artikel 45 Anm. 9 a; Poetzsch-Heffter, Artikel 45 Anm. 14 a; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 410, 430 ff.; Hans Schneider, Verträge, S. 10; Reichel, S. 123 f.; Stüben, S. 49 ff.; Bauer, S. 135 f.

Anderer Meinung von Mangoldt-Klein, S. 1138 ff.; Grawert, S. 53 ff.

II. Einzelne Ermächtigungsformen

Allerdings ist umstritten, welche Anforderungen an die Verordnungsermächtigungen zu stellen sind, die eine parlamentarische Zustimmung entbehrlich machen. Zur Klärung dieser Frage erscheint es notwendig, die verschiedenen Arten der im allgemeinen vorkommenden Ermächtigungen zu untersuchen ²¹⁸⁾.

1. Allgemeine Delegation der Rechtssetzungsbefugnis

Handelt es sich um eine Ermächtigung, die der Regierung allgemein ohne Rücksicht auf eine etwaige zwischenstaatliche Bindung die Regelung eines Gebietes überträgt, so wird bezweifelt, ob wegen der möglichen Ausdehnung der Inanspruchnahme einer solchen Ermächtigung auf zwischenstaatliche Vereinbarungen nicht eine ausdrückliche Bestimmung gegeben sein muß, durch die der Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen angesprochen wird ²¹⁹⁾ oder ob wenigstens die Ausnutzung der Ermächtigung zu diesem Zwecke unter Berücksichtigung der in dem ermächtigenden Gesetz behandelten Materie und der heutigen Vorstellungen von der Möglichkeit einer zwischenstaatlichen vertraglichen Regelung nach dem mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers gestattet sein sollte ²²⁰⁾. Meyer-Lindenberg ²²¹⁾ weist in an sich zutreffender Weise dazu darauf hin, daß zahlreiche Materien, die in der Vergangenheit der nationalen Rechtsordnung vorbehalten gewesen seien, durch völkerrechtliche Verträge geregelt werden müßten, weil nur in dieser Weise den immer engeren zwischenstaatlichen Verflechtungen Rechnung getragen werden könne. Der Gesetzgeber müsse also in

218) Diese Untersuchung erfolgt angesichts der Vielschichtigkeit der angesprochenen Probleme nur, soweit es im Rahmen der vorliegenden Arbeit zur Bestimmung der Beteiligung der Legislative unumgänglich ist.

219) Vgl. Haas in AÖR 78, 385; Meyer-Lindenberg, S. 272 f.; vgl. auch Feldmann, der sich auf S. 318 ff. eingehend mit der Problematik befaßt und eine ausdrückliche oder zumindest konkludente Vertragsermächtigung fordert.

220) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 45.

221) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 273 f.

der Regel mit der Möglichkeit, sogar mit der Wahrscheinlichkeit rechnen, daß die Exekutive über die Materie, die den Gegenstand einer Verordnungsermächtigung bildet, eine völkerrechtliche Bindung eingehen und die Ermächtigung zum Vollzug der vertraglichen Regelung, das heißt zum Erlaß der hierfür erforderlichen Rechtsverordnungen, benutzen wird. Meyer-Lindenberg meint, daß demnach eine Verordnungsermächtigung, die für eine "völkerrechtsnahe" Materie erteilt werde, auch dann zum Vollzug eines völkerrechtlichen Vertrages benutzt werden könne, wenn sich dies aus dem Verordnungszweck nicht ausdrücklich ergebe ²²²⁾. Folgt man seiner Auffassung, müßte entsprechendes für die innerbundesstaatliche Kooperation gelten ²²³⁾.

Weder das Abstellen auf den mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers noch auf die "Völkerrechtsnähe" einer Materie sind indessen geeignet, zu einer klaren Abgrenzung der Befugnisse von Legislative und Exekutive im Bereich der vertragsschließenden Gewalt beizutragen. Das gleiche gilt für eine Berücksichtigung von "für das Gesetzgebungsverfahren relevanten Vorgängen" ²²⁴⁾. Solche Abgrenzungskriterien sind zu unbestimmt, als daß sie einer sachgerechten Behandlung des Vertragsrechts dienlich sein könnten.

Diesen einschränkenden Auslegungen des Umfangs der Verordnungsermächtigung kann jedoch vor allem aus folgendem Grund nicht gefolgt werden. Mit der Ermächtigung hat das Parlament eine Regelung von vorne herein in die Hand der Exekutive gelegt und

222) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 274.

223) Ein typisches Beispiel bietet hierfür bei den Zwischenländervereinbarungen § 5 Abs. 2 des Landesgesetzes über die Schulen in Rheinland-Pfalz vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), wonach der Kultusminister durch Rechtsverordnung die Dauer und zeitliche Verteilung der Ferien und die wöchentlichen Unterrichtstage regelt. Bei den erstgenannten Gegenständen handelt es sich eindeutig um Materien, die auch Gegenstand von zwischenstaatlichen Vereinbarungen sind.

224) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 274.

zu erkennen gegeben, daß es sie bis auf weiteres nicht mehr als eine seiner Kompetenz unterliegende Angelegenheit der Gesetzgebung, sondern als eine solche des Verordnungsrechts betrachtet wissen wolle ²²⁵⁾. Da das Parlament sich selbst **seiner Rechte begeben** hat, bedarf es einer Sicherung des Vorbehaltsgebietes der Legislative nicht mehr. Deshalb kommt es auch nicht darauf an, ob mit einem Vertragsschluß gerechnet wurde oder gerechnet werden mußte ²²⁶⁾. Den von Grawert ²²⁷⁾ geltend gemachten Bedenken, der Gesetzgeber könne sich vor die Alternative Vertragsverletzung oder politischer Zwang gestellt sehen, ohne wie bei einem Staatsvertrag Gelegenheit zu rechtzeitiger Stellungnahme gehabt zu haben, kann daher nicht durch eine Interpretation des Begriffes Gegenstände der Gesetzgebung Rechnung getragen werden. Seine Argumente könnten jedoch geeignet sein, die Beteiligung der Legislative im Rahmen des geltenden Rechts zu verbessern ²²⁸⁾.

2. Ermächtigung zur Inkraftsetzung zwischenstaatlicher Verträge durch Rechtsverordnung

Eine Änderung der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung durch eine Ermächtigung, wodurch die Exekutive generell befähigt wird, zwischenstaatliche Verträge durch Rechtsverordnung in Kraft zu setzen, erscheint ausgeschlossen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht ²²⁹⁾ klargestellt, daß die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften nach dem Grundgesetz "nach Wesen und Inhalt ein Regierungsakt in der Form eines Bundesgesetzes ist", der nur unmittelbar durch förmliches Gesetz und nicht durch eine Rechtsverordnung vorgenommen werden kann. Die Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes sei ein zwingender und nicht verzichtbarer Sondervorbehalt der Legislative. Diese Auffassung wird für die Auslegung

225) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 431.

226) Vgl. Reichel, S. 124; Backsmann in DVB1. 56, 748.

227) Vgl. Grawert, S. 54 ff.

228) Vgl. unten S. 192 ff.

229) Vgl. BVerfGE 1, 395.

des Grundgesetzes weitgehend geteilt ²³⁰⁾.

Für die Länder dürfte nichts anderes gelten; denn die Zustimmung stellt auch dort, gleich, ob sie in Form eines Gesetzes oder eines einfachen Beschlusses erteilt wird ²³¹⁾, eine nicht delegierbare Legislativfunktion dar. Eine generelle Ermächtigung an die Exekutive zur Zustimmung zu zwischenstaatlichen Vereinbarungen durch Rechtsverordnung ist daher unzulässig.

3. Ermächtigung zum Abschluß zwischenstaatlicher Verträge und zur Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit durch Rechtsverordnung

Etwas anderes könnte jedoch in den Fällen gelten, in denen die Ermächtigung von vorne herein dahin lautet, daß der Ermächtigte auf einem bestimmten Gebiet zwischenstaatliche Vereinbarungen treffen und ihnen durch Rechtsverordnung die zu ihrer Durchführung notwendige innerstaatliche Verbindlichkeit geben darf ²³²⁾. In dieser Verfahrensweise braucht eine Delegation des Zustimmungsrechtes nicht erblickt zu werden; denn es handelt sich bei vernünftiger Betrachtung in erster Linie um eine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen ²³³⁾, wobei gleichzeitig auf den Abschluß einer bestimmten zwischenstaatlichen Vereinbarung abgestellt wird, wie es ja im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Rechtsverordnungen für zwischenstaatliche Vereinbarungen von einem Teil der Lehre ohnehin verlangt wird ²³⁴⁾. Zu den Ermächtigungen dieser

230) Vgl. Reichel, S. 126; Stüben, S. 51 ff.; Feldmann, S. 304 ff.; Meyer-Lindenberg, S. 274 f.; anderer Meinung wohl Haas in AÖR 78, 384 f.

231) Siehe dazu unten S. 90 ff.

232) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 431.

233) Vgl. Reichel, S. 128 mit S. 127, wo anhand von einzelnen Beispielen eine entsprechende Staatspraxis belegt wird.

234) Vgl. Fn. 219.

Vgl. dazu allerdings auch Meyer-Lindenberg, S. 275, der dafür plädiert, den Vertragsvollzug nicht ausdrücklich als Ermächtigungszweck zu bezeichnen.

Art dürften auch die von Geller-Kleinrahm-Fleck besonders behandelten und für zulässig gehaltenen Ermächtigungen zu gegenständig beschränkten Vertragsänderungen oder -ergänzungen normativen Inhalts gerechnet werden dürfen ²³⁵⁾.

III. Beteiligung des Parlaments am Erlass von Rechtsverordnungen

Eine weitere Problematik der Inanspruchnahme von Verordnungsermächtigungen beim Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen wird dadurch aufgeworfen, daß die Exekutive vielfach rechtlich verpflichtet ist, das Parlament an ihrer **Rechtssetzung zu beteiligen** ²³⁶⁾. So können manche Rechtsverordnungen nur mit Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften ²³⁷⁾ oder von Ausschüssen derselben ²³⁸⁾ oder nur im Benehmen mit Parlamentsaus-

235) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 431.

Dazu gehört wohl auch das Beispiel bei Grawert, S. 94, Fn. 98, wonach die Landesregierung von Baden-Württemberg ermächtigt wurde, die nach einer **Bestimmung des Staatsvertrages zu vereinbarende Wahlordnung durch Rechtsverordnung in Kraft zu setzen**.

236) Vgl. zur parlamentarischen Mitwirkung beim Erlass von Rechtsverordnungen Grupp in DVBl. 74, 177 ff.

237) Nach Artikel 80 Abs. 2 GG bedürfen grundsätzlich bestimmte Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers auf den Gebieten des Eisenbahnwesens und des Post- und Fernmeldewesens sowie solche Rechtsverordnungen der **Zustimmung** des Bundesrates, deren Ermächtigung auf Bundesgesetzen beruht, die ihrerseits der Zustimmung des Bundesrates bedurften oder die von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden.

Nach Artikel 111 der Verfassung für Rheinland-Pfalz sind dem Landtag diejenigen Verordnungen zur Genehmigung vorzulegen, welche die Landesregierung zur Behebung eines ungewöhnlichen Notstandes, der durch Naturkatastrophen oder andere äußere Einwirkungen verursacht ist, erlassen hat.

Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 80 Rdnr. 26 m. w. N.; Grupp in DVBl. 77, 178 und BVerfGE 8, 319 ff.

238) Vgl. § 2 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über die Einteilung des Landes in Regionen in der Fassung vom 8. Februar 1977 (GVBl. S. 15, BS 230-2), worin der Ministerpräsident ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung nach Anhörung des Landesplanungsbeirates und mit Zustimmung des Innenausschusses des Landtags Änderungen für die Zugehörigkeit einzelner Gemeinden im Grenzbereich der Regionen zu bestimmen.

schüssen ²³⁹⁾ erlassen werden. Andere Rechtsverordnungen können z. B. nach ihrem Erlaß noch von gesetzgebenden Körperschaften aufgehoben oder abgeändert werden ²⁴⁰⁾.

239) Als Beispiele seien genannt:

- a) § 26 Abs. 4 des rheinland-pfälzischen Krankenhausreformgesetzes vom 29. Juni 1973 (GVBl. S. 199), wonach die Krankenhausbetriebsverordnung u. a. im Benehmen mit dem Innenausschuß des Landtags erlassen wird.
- b) § 8 Abs. 4 Satz 3 des rheinland-pfälzischen Schulgesetzes vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), wonach der Kultusminister durch Rechtsverordnung im Benehmen mit dem Kulturpolitischen Ausschuß des Landtags für den Besuch der Fachoberschule den vorherigen Erwerb einer beruflichen Qualifikation vorschreiben darf. Vgl. die danach erlassene Landesverordnung über Bildungsgänge, Aufnahmevoraussetzungen und das Abschlußzeugnis der Fachoberschule vom 26. März 1976 (GVBl. S. 109).
- c) § 27 a des inzwischen durch das rheinland-pfälzische Hochschulgesetz aufgehobenen Universitätsgesetzes vom 6. März 1961 (GVBl. S. 47, ber. S. 112), der den Kultusminister ermächtigte, nach Anhörung des Rektors der Universität im Benehmen mit dem Kulturpolitischen Ausschuß des Landtags Zulassungsbeschränkungen anzuordnen (Absatz 2) und durch Rechtsverordnung im Benehmen mit dem Kulturpolitischen Ausschuß Bestimmungen über die Auswahl der Bewerber und das Auswahlverfahren zu treffen (Absatz 3).
- d) Nach § 19 Abs. 5 der rheinland-pfälzischen Landesbauordnung vom 27. Februar 1974 (GVBl. S. 53) regelt der Minister der Finanzen durch Rechtsverordnung im Benehmen mit dem Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags das Nähere über Belichtungsbereiche und Abstände zur Wahrung des Wohnfriedens. Nach § 22 Abs. 7 der Landesbauordnung ergehen Rechtsverordnungen über Größe, Lage, Beschaffenheit und Ausstattung der Spielplätze u. a. im Benehmen mit dem Haushalts- und Finanzausschuß sowie dem Ausschuß für Soziales, Gesundheit und Sport des Landtags.

240) Vgl. Artikel 47 Abs. 1 Satz 2 der Berliner Verfassung, wonach Rechtsverordnungen dem Abgeordnetenhaus unverzüglich zur Kenntnisnahme vorzulegen sind und durch Beschluß desselben abgeändert oder aufgehoben werden können.

Auch das Außenwirtschaftsgesetz vom 28. April 1961 (BGBl. I S. 481), geändert durch Bundesgesetz vom 23. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2141) enthält in § 27 Abs. 2 Satz 3 eine Vorschrift, wonach bestimmte Rechtsverordnungen unverzüglich aufzuheben sind, soweit es der Bundestag binnen drei Monaten nach ihrer Verkündung verlangt.

1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Legt man diese Beteiligungsformen zugrunde ²⁴¹⁾, so könnte es auf der Grundlage der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts, wonach sich ein Vertrag, zu dessen Ausführung eine Verordnung nötig ist, dann auf Gegenstände der Gesetzgebung bezieht, wenn die Verordnung nicht ohne Mitwirkung einer gesetzgebenden Körperschaft ergehen kann ²⁴²⁾, nahe liegen, Vereinbarungen, die im Rahmen einer solchen Verordnungsermächtigung geschlossen werden, den Staatsverträgen zuzurechnen und damit ihren Abschluß von der Zustimmung des Parlaments abhängig zu machen. Für die Rechtslage im Bund würde dies bedeuten, daß eine Zustimmung "in Form eines Bundesgesetzes" erfolgen müßte. In der Literatur wird indessen bezweifelt, ob das Bundesverfas-

-
- 241) Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einzelner Beteiligungsformen, soweit die Verfassung selbst sie nicht ausdrücklich vorsieht, wird für die vorstehende Untersuchung unterstellt.

Ohne auf die vielfältige Problematik derartiger Beteiligungen einzugehen, darf darauf hingewiesen werden, daß das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 8, 274, 320, 321, von Mangoldt-Klein, S. 1939, Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 80 Rdnr. 26, und Grupp in DVBl. 74, 180 f. die Bindung des Verordnungserlasses an die Zustimmung einer gesetzgebenden Körperschaft für unbedenklich halten.

Problematischer erscheint die Bindung an die Zustimmung eines Parlamentsausschusses. Susterhenn-Schäfer, S. 400, halten sie für zulässig, während das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 4, 193, 203, von Mangoldt-Klein, S. 1939, Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 80 Rdnr. 27, und Grupp in DVBl. 74, 180 f. sie als verfassungswidrig betrachten.

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist dagegen die Verpflichtung zur Anhörung oder zur Herstellung des Benehmens, einer lediglich qualifizierten Form der Anhörung. Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 80 Rdnr. 27; von Mangoldt-Klein, S. 1940; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Artikel 80 Rdnr. 17; Jacobi, S. 247; Grupp in DVBl. 74, 181. In diesen Fällen ist die Regierung in ihrer Entscheidung frei, im Falle des Benehmens ist sie lediglich gehalten, sich um eine Verständigung zu bemühen. Gegen diese Formen der Beteiligung können allenfalls verfassungspolitische Gründe geltend gemacht werden.

- 242) Vgl. BVerfGE 1, 390.

sungsgericht eine solche Konsequenz ziehen wollte ²⁴³⁾; denn es unterscheidet bei der Anwendung der von ihm herausgestellten Grundsätze auf den zu entscheidenden Fall zwischen Abkommen, für deren Abschluß der Erlaß eines Gesetzes oder die "Mitwirkung anderer Organe" notwendig ist ²⁴⁴⁾. Daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß es nur einer solchen Mitwirkung "anderer Organe" bedarf, wie sie auch innerstaatlich für den Erlaß der Rechtsverordnung vorgeschrieben ist ²⁴⁵⁾. Für diese Annahme könnte sprechen, daß es nicht sinnvoll erscheint, eine Materie, über die innerstaatlich die Exekutive verfügen darf, der Zustimmung des Parlaments zu unterwerfen, nur weil der Erlaß der Rechtsverordnung an die Mitwirkung "anderer Organe" gebunden ist.

Würde man den Erlaß eines Zustimmungsgesetzes verlangen, wäre die Exekutive stärkeren Beschränkungen unterworfen als bei einer Regelung derselben Materie ohne Zusammenhang mit einer zwischenstaatlichen Vereinbarung ²⁴⁶⁾. Das Parlament würde gezwungen, "sich im Wege der Gesetzgebung mit einem Vertragsinhalt zu befassen, der nach dem Willen des Verfassungs- oder des Ermächtigungsgesetzgebers der Regelung durch den Verordnungsgeber (Bundesregierung oder Bundesminister mit Zustimmung des Bundesrates) vorbehalten bleiben sollte" ²⁴⁷⁾. Eine solche Konsequenz würde im übrigen auch eine rechtspolitisch nicht vertretbare Doppelbelastung des Bundestages herbeiführen ²⁴⁸⁾.

243) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 275 ff.; Reichel, S. 124 ff.; Feldmann, S. 53; Das Deutsche Bundesrecht, I A 10, Erl. zu Artikel 59 GG.

244) Vgl. BVerfGE 1, 390 unter 2.

245) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 277; Feldmann, S. 53; Backsmann in DVBl. 56, 750.

246) Vgl. Reichel, S. 124.

247) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 276.

248) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 276.

2. Die Beteiligungsverordnungen als Gegenstände exekutivischer Rechtssetzung

Diese Bedenken gegen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts vermögen indessen für sich allein noch nicht die Fragen der Zuordnung und der parlamentarischen Zustimmungsbedürftigkeit von Verordnungen, welche der Verordnungsgeber nur unter Beteiligung des Parlaments oder seiner Organe erlassen darf, abschließend zu klären.

Entscheidend für die Zuordnung der Beteiligungsverordnungen ist wie auch bei den anderen Rechtsverordnungen, ob sie zu den Gegenständen der Gesetzgebung gehören²⁴⁹⁾. Orientiert man sich an der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung, auf die durch die Verwendung dieses Merkmals²⁵⁰⁾ in Übereinstimmung mit den grundlegenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts²⁵¹⁾ abgestellt wird, fallen die Beteiligungsverordnungen ebenso wie die übrigen Rechtsverordnungen in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive.

An dieser Zuständigkeit ändert sich nichts dadurch, daß der Erlaß der Verordnungen an die Zustimmung oder das Benehmen des Parlamentes oder eines seiner Organe gebunden ist oder daß die Verordnung von dem Parlament innerhalb einer bestimmten Frist aufgehoben oder geändert werden kann. Beteiligungen dieser Art machen die Übertragung rechtssetzender Gewalt auf die Exekutive und die dadurch bewirkte Veränderung der innerstaatlichen Zuständigkeit zur Rechtssetzung nicht rückgängig, sondern sichern der Legislative lediglich gewisse Beteiligungsrechte bei der Rechtssetzung durch die Exekutive. Trotz der Bindungen durch die Beteiligung der Legislative oder ihrer Organe bleibt der

249) Zu der Frage der Zuordnung der Rechtsverordnungen zu den Gegenständen der Gesetzgebung vgl. oben S. 57 ff.

250) Vgl. oben S. 31.

251) Vgl. BVerfGE 1, 388 ff.

Verordnungsgeber der eigentliche Herr der exekutivischen Rechtssetzung²⁵²⁾, der auch allein darüber entscheidet, ob er überhaupt von seiner Rechtssetzungsbefugnis Gebrauch macht. Selbst wenn er die vorgeschriebene Zustimmung eingeholt oder das erforderliche Benehmen hergestellt hat, kann er auf den Erlaß einer Rechtsverordnung verzichten. Anderes hat selbstverständlich dort zu gelten, wo das Parlament eine Verordnung aufgehoben hat.

Soweit daher dem Gesetzgeber beim Erlaß von Rechtsverordnungen eine Beteiligung eingeräumt ist, wird dadurch keine Rückübertragung der der Exekutive zur Regelung überlassenen Materie bewirkt, vielmehr ist die Beteiligung der Legislative an der exekutivischen Rechtssetzung nicht anders zu beurteilen als diejenigen Bedingungen, welchen die Exekutive auch sonst innerstaatlich bei dem Erlaß von Rechtsverordnungen unterworfen ist oder unterworfen werden kann²⁵³⁾.

Dieser Rechtslage widerspricht es, die Notwendigkeit einer Zustimmung des Bundesrates zu einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über eine Materie, für die der Exekutive eine Verordnungsermächtigung erteilt ist, aus Artikel 59 Abs. 2 GG herzuleiten, weil die Vereinbarung sich insoweit auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehe, als Artikel 80 Abs. 2 GG die Zustimmung des Bundesrates vorschreibe²⁵⁴⁾. Die Erforderlichkeit einer Zustimmung des

252) Vgl. BVerfGE 8, 274, 322 sowie Grupp in DVBl. 74, 178, 179 mit Fn. 28, 180.

253) Hierbei ist vor allem darauf hinzuweisen, daß ermächtigte Stellen von ihrer Ermächtigung häufig nur "im Einvernehmen" oder "nach Anhörung" anderer Stellen Gebrauch machen können. Vgl. dazu die folgenden bei Fn. 236 genannten rheinland-pfälzischen Landesgesetze: § 27 Abs. 4 des Krankenhausreformgesetzes bindet den Verordnungserlaß zusätzlich an das Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen, dem Minister des Innern und dem Kultusminister, § 27 a des aufgehobenen Universitätsgesetzes an die Anhörung des Rektors und § 22 Abs. 2 der Landesbauordnung an das Einvernehmen mit dem Minister für Soziales, Gesundheit und Sport.

254) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 277; Backsmann in DVBl. 56, 750.

Bundesrates nach Artikel 80 Abs. 2 GG führt noch nicht zur Zuordnung einer Materie zu den Gegenständen der Gesetzgebung; denn diese Zustimmung ist keine legislative Tätigkeit des Bundesrates als einer der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes, sondern lediglich eine zur Wahrung der Interessen der Bundesländer vorgeschriebene Beteiligung an exekutivischer Rechtssetzung in dem vorstehend dargelegten Sinn ²⁵⁵⁾. Schon aus diesem Grund muß eine analoge Anwendung von Artikel 59 Abs. 2 GG, wie sie Reichel ²⁵⁶⁾ untersucht und aus anderen Gründen ablehnt, ausscheiden. Die Zustimmung des Bundesrates kann daher nicht mit Artikel 59 Abs. 2 GG in Verbindung gebracht werden, sondern ergibt sich unmittelbar und ausschließlich aus Artikel 80 Abs. 2 GG ²⁵⁷⁾. Damit entfällt auch die Grundlage für rechtliche Konstruktionen, die eine Zustimmung des Bundesrates in Beschlußform als Zustimmung im Sinne des Artikels 59 Abs. 2 GG qualifizieren wollen ²⁵⁸⁾.

3. Vertragsschluß ohne Beteiligung des Parlaments

Ändert sich somit durch eine Beteiligung des Parlaments oder seiner Organe an der exekutivischen Rechtssetzung nichts an der Zuständigkeit der Exekutive, so ist diese auch befugt, im Rahmen der ihr zur eigenen Regelung übertragenen Materie zwischenstaatliche Vereinbarungen zu schließen, die zwar nicht einer parlamentarischen Zustimmung bedürfen, bei denen sie aber eine sonst vorgesehene Beteiligung des Parlamentes einhalten muß.

Allerdings fallen bei dem Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen unter Inanspruchnahme einer Verordnungsermächtigung Vertragsabschlußverfahren und Transformationsverfahren im Gegensatz zu dem Verfahren beim Zustandekommen der Staatsverträge,

255) Vgl. Feldmann, S. 322 f.

256) Vgl. Reichel, S. 125.

257) So im Ergebnis auch Feldmann, S. 53, und Reichel S. 124 f.

258) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 277; Backsmann in DVBl. 56, 750.

wo Ratifikationsermächtigung und Transformation in einem Akt erfolgen ²⁵⁹⁾, auseinander ²⁶⁰⁾. Mangels Zustimmungsbedürftigkeit des Vertragsschlusses besteht bei dieser Rechtslage die Gefahr, daß zwischenstaatliche Verpflichtungen wirksam eingegangen werden, aber innerstaatlich die Durchsetzung dieser Verpflichtungen scheitert, weil etwa die Zustimmung des Parlaments oder eines Parlamentsausschusses versagt wird oder weil eine Verordnung durch das Parlament nachträglich aufgehoben oder abgeändert wird. Daneben darf auch die weitere Gefahr nicht übersehen werden, daß durch den wirksamen Abschluß der zwischenstaatlichen Vereinbarung die innerstaatlichen Beteiligungsrechte wie Durchführung einer Anhörung oder Herstellung des Benehmens und die Entscheidungen der zu beteiligenden Stellen überspielt werden ²⁶¹⁾. Insofern besteht auch ein qualitativer Unterschied zu der Inanspruchnahme von ungebundenen Ermächtigungsnormen. Während in diesen Fällen das Parlament nur in seiner politischen Entscheidungsfreiheit eingeengt wird ²⁶²⁾, wirkt sich bei den Beteiligungsverordnungen die Gefahr unmittelbar auf die Einhaltung rechtlich vorgesehener Bedingungen der exekutivischen Rechtssetzung aus.

Diese Gefahren entfallen, wenn die Exekutive bei dem Abschluß von Verträgen entsprechend ihren innerstaatlichen Machtbefugnissen handelt. Dies kann dadurch geschehen, daß sie vor dem Vertragsabschluß die vorgeschriebenen Beteiligungserfordernisse erfüllt ²⁶³⁾ oder daß sie den Vertrag unter dem Vorbehalt der Entscheidungen der zu beteiligenden Stellen beim Erlaß der Rechtsverordnung abschließt. Erstere Möglichkeit empfiehlt sich für die Fälle der Zustimmung und des Benehmens. Die zweite

259) Vgl. S. 91 ff.

260) Vgl. Reichel, S. 125 f.

261) Vgl. Reichel, S. 125 f.

262) Vgl. oben S. 60.

263) Vgl. Meyer-Lindenberg, S. 277.

Dabei kann die Rechtsverordnung vor oder nach dem verbindlichen Vertragsschluß erlassen werden.

Möglichkeit eignet sich mehr für die Fälle der Aufhebbarkeit und Abänderbarkeit einer Rechtsverordnung durch das Parlament²⁶⁴⁾.

C. Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen

Zwischenstaatliche Vereinbarungen betreffen häufig, aber nicht ausschließlich Materien, die Gegenstände materieller und zugleich formeller Gesetzgebung sind. Aufgrund ihrer Bedeutung für die innerbundesstaatliche Kooperation und aufgrund ihrer Zahl nehmen daneben die Vereinbarungen mit ausschließlich finanziellen Auswirkungen eine besondere Stellung ein²⁶⁵⁾. Diese - teils auch "Finanzierungsabkommen" genannten²⁶⁶⁾ - Vereinbarungen sollen im folgenden darauf untersucht werden, ob zu ihrem Abschluß stets eine parlamentarische Zustimmung erforderlich ist oder ob die Exekutive sie in bestimmten Fällen auch ohne Mitwirkung der Legislative abschließen darf²⁶⁷⁾.

264) Es liegt auf der Hand, daß durch derartige Verfahren die zweckgerechte Einhaltung der innerstaatlichen Zustimmungserfordernisse nicht mit absoluter Sicherheit gewährleistet werden kann. Vgl. daher zu den Möglichkeiten weiterer Sicherungen unten S. 192 ff.

265) Unter finanziellen Auswirkungen sind in diesem Sinne nicht die Kosten des Gesetzgebungsverfahrens zu verstehen, wie von Mangoldt-Klein, S. 1139, zu meinen scheinen. Gegen diese Auffassung zutreffend Reichel, S. 116.

266) So z. B. Grawert, S. 37 f., 57 f. und ihm folgend Bauer, S. 134 f.

267) Verträge, die unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Bewilligung der erforderlichen Mittel geschlossen werden, können ausgeklammert werden. Ihr Abschluß erscheint unbedenklich, da die Wirksamkeit des Vertrages von der Entscheidung des Parlaments abhängig gemacht ist. Als Beispiele seien genannt: das Regierungsabkommen über die Beteiligung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beim Ausbau des Rheins zwischen der deutsch-französischen Grenze bei Neuburgweier/Lauterburg und der deutsch-niederländischen Grenze durch die Bundesrepublik Deutschland vom 30. 9. 1968, Staatsanzeiger für das Land Hessen 1968, S. 1599, sowie Artikel 1 Abs. 2 der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung, wonach Verpflichtungen übernommen werden "vorbehaltlich der Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel" durch die gesetzgebenden Körper-

Da es bei der Entscheidung der Frage, ob eine Vereinbarung den Staatsverträgen oder den Verwaltungsabkommen zuzurechnen ist, auf die konkrete innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung ankommt ²⁶⁸⁾, ist für die Qualifikation einer Vereinbarung mit finanziellen Auswirkungen maßgebend, ob die Exekutive nach der innerstaatlichen Rechtslage befähigt ist, entsprechende Verpflichtungen einzugehen, ohne daß es eines Vollzugsaktes unter Mitwirkung des Parlamentes bedarf ²⁶⁹⁾.

I. Die Zuständigkeit zur Disposition über Haushaltsmittel

1. Grundsätzliche Zuständigkeit des Haushaltsgesetzgebers

Grundsätzlich ist dabei nach den Verfassungsordnungen der Länder davon auszugehen, daß Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fallen, dem die Disposition über die Haushaltsmittel des Landes zusteht. Alle Einnahmen und Ausgaben eines Landes sind für jedes Rechnungsjahr in den Haushaltsplan einzustellen, den das Landesparlament durch Gesetz ²⁷⁰⁾, in Hamburg durch Beschluß ²⁷¹⁾, feststellt. Daraus läßt sich jedoch nicht der Schluß ziehen, daß sämtliche zwischenstaatliche

schaften. Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 6. Wahlperiode, Drucksache 6/7250.

268) Vgl. oben S. 29 ff.

269) Vgl. oben S. 31.

270) Vgl. Artikel 70 Abs. 2, 78 der Verfassung des Freistaates Bayern; Artikel 79 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg; Artikel 73 der Verfassung von Berlin; Artikel 131 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen; Artikel 139 der Verfassung des Landes Hessen; Artikel 49 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung; Artikel 81 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen; Artikel 116 der Verfassung für Rheinland-Pfalz; Artikel 107 der Verfassung des Saarlandes; Artikel 43 der Landessatzung für Schleswig-Holstein.

271) Vgl. Artikel 66 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen den Staatsverträgen zuzurechnen seien und ihr Abschluß deshalb der parlamentarischen Zustimmung bedürfe.

2. Die Zuständigkeit der Exekutive zur Leistung von Ausgaben und zur Eingehung von Verpflichtungen

Die Tatsache, daß die Exekutive innerstaatlich in einer Reihe von Fällen befugt ist, auch ohne Mitwirkung der Legislative Ausgaben zu leisten oder Verpflichtungen mit finanziellen Auswirkungen einzugehen, legt es nahe, sie in diesen Fällen auch zum Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen ohne Mitwirkung der Legislative für befugt anzusehen.

Ob die Exekutive über eine solche Verpflichtungsmacht verfügt, bedarf einer Prüfung anhand des einzelnen konkreten Falles²⁷²⁾. Irreführend wäre es allerdings, die Prüfung darauf abzustellen, "ob ein Eingriff in das parlamentarische Mittelbewilligungsrecht vorliegt"²⁷³⁾. Angesichts des grundsätzlichen Budgetbewilligungsrechtes des Parlamentes ist die Frage vielmehr dahin zu stellen, ob in dem jeweiligen Fall die Exekutive Ausgaben leisten und Verpflichtungen mit finanziellen Auswirkungen eingehen darf. Im folgenden soll nun versucht werden, die für die Beantwortung dieser Fragen in den vorkommenden Fallgruppen wesentlichen Kriterien herauszuarbeiten.

272) Vgl. oben S. 32.

273) So allerdings Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 410; Giese, S. 64; Grassl, S. 5 ff., 27, 31; Grawert, S. 36 ff.; Reichel, S. 116 f.; Bauer, S. 133 ff.; Kordt in VVDStRL 19, 137 f. sowie Ziffer II Satz 2 der Empfehlungen der 46. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 6./7. Mai 1976, wonach Vereinbarungen zu den Staatsverträgen gehören, die "in das Mittelbewilligungsrecht des Landtags eingreifen", vgl. Protokoll, Anlage 3.

II. Die Mittel zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtung sind bereits im Haushaltsplan zur Verfügung gestellt

1. Ermächtigung der Exekutive im Haushalt

Soweit den finanziellen Auswirkungen einer zwischenstaatlichen Vereinbarung bereits in dem Landeshaushalt Rechnung getragen ist, entfällt das Erfordernis der parlamentarischen Zustimmung zum Vertragsabschluß; denn durch den Haushaltsplan wird, wie nunmehr die auf der Grundlage von § 3 des Haushaltsgrundsätze-gesetzes ²⁷⁴⁾ erlassenen Vorschriften der Landeshaushaltsord-nungen ²⁷⁵⁾ ausdrücklich bestimmen, die Verwaltung ermächtigt, "Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen" ²⁷⁶⁾. Macht die Exekutive von einer solchen Ermächtigung Gebrauch, bedarf es eines Tätigwerdens der Legislative nicht mehr.

Zu demselben Ergebnis kommt im Grunde auch die herrschende Meinung, die allerdings in ihren Formulierungen teils danach abgrenzt, ob es sich um Verpflichtungen handelt, die in dem laufenden Haushaltsjahr keine Berücksichtigung gefunden haben ²⁷⁷⁾, oder darauf abstellt, ob die Verpflichtungen über das laufende Haushaltsjahr hinausreichen und deshalb in das parlamentarische Mittelbewilligungsrecht eingreifen oder dieses

274) Vgl. Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBI. I S. 1273).

275) Vgl. z. B. § 3 der Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972, S. 2).

Die Vorschriften der übrigen Landeshaushaltsordnungen stimmen damit wörtlich überein. Vgl. Piduch II, Anhang zu § 3.

276) So auch schon die frühere Rechtslage. Vgl. Piduch II, § 3 BHO Anm. 2 sowie Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 110 Rdnr. 10.

277) Vgl. Grassl, S. 14.

berühren²⁷⁸⁾. Diese Abgrenzung beruht indessen auf dem fehlerhaften Ansatz, bei dem statt nach einer Befugnis der Exekutive nach einem "Eingriff" in das parlamentarische Mittelbewilligungsrecht gefragt wird²⁷⁹⁾.

2. Zustimmungsbedürftigkeit bei unerheblichen finanziellen Leistungen

Problematisch erscheint allerdings die in den Empfehlungen der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zum Ausdruck gebrachte Auffassung, wonach die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit dann entfällt, wenn es sich um unerhebliche finanzielle Leistungen handelt²⁸⁰⁾. Fehlt nämlich die Ermächtigung in einem Haushaltsplan oder eine sonstige Rechtsgrundlage, so darf die Exekutive weder Ausgaben leisten noch finanzielle Verpflichtungen eingehen.

Selbst de lege ferenda dürfte diese Begrenzung der Zustimmungsbedürftigkeit nur vertretbar sein, wenn der Rahmen für eine solche zustimmungsfreie Vereinbarungspraxis gesetzlich festgelegt würde. Im Übrigen muß bezweifelt werden, ob die verfassungspolitischen Gründe, die zu dieser Empfehlung geführt haben²⁸¹⁾, wirklich

278) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 410; Reichel, S. 117; Grassl, S. 27; Bauer, S. 134, sowie beispielsweise die Regierungsbegründung zu dem Staatsvertrag mit der Freien und Hansestadt Hamburg über eine Finanzhilfe zur Deckung der Aufwendungen der Küstenländer aus Anlaß der Sturmflutkatastrophe am 16./17. Februar 1962, wonach eine Finanzhilfe geleistet werden sollte, für die im Haushaltsplan 1962 kein Ansatz vorgesehen war, vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 5. Wahlperiode, Drucksache Nr. 9.

279) Vgl. oben S. 72.

280) So Ziffer VI Satz 2 der in Fn. 273 genannten Empfehlungen der Präsidenten der deutschen Länderparlamente. Diese Empfehlungen sehen von ihrem Ansatz aus einen Eingriff in das Mittelbewilligungsrecht nur, "sofern das Land vertraglich zu erheblichen finanziellen Leistungen verpflichtet wird, die nicht oder nicht in voller Höhe im Haushaltsplan veranschlagt sind".

281) Vgl. Landtagspräsident Wurz, auf der 46. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 6./7. Mai 1976 in Wiesbaden, Protokoll S. 74.

durchgreifen. Die Gefahr einer Störung des parlamentarischen Betriebes durch Beratungen über unbedeutende Vereinbarungen mit minimalen Ausgabeverpflichtungen wurde dabei offensichtlich überschätzt. Das Haushaltsrecht bietet nämlich der Exekutive eine Reihe von weiteren Möglichkeiten, ohne Mitwirkung der Legislative finanziell wirksame Vereinbarungen zu schließen ²⁸²⁾. Insbesondere durch die Befugnis, Verpflichtungen für laufende Geschäfte in einem bestimmten Rahmen eingehen zu dürfen ²⁸³⁾, wird vermieden, daß "minimale Ausgabeverpflichtungen" obligatorischer Gegenstand der parlamentarischen Beratungen werden.

3. Vorbehalte des Parlaments bei der Bewilligung von Haushaltsmitteln

Ist die Exekutive zu entsprechenden Ausgaben ermächtigt, so kann die Zustimmungsbedürftigkeit einer zwischenstaatlichen Vereinbarung auch nicht dadurch begründet werden, daß das Parlament sich bei der Ausgabenbewilligung einen Einfluß auf die Leistung der Ausgaben vorbehalten hat. Letzteres wäre beispielsweise der Fall bei Ausbringung eines sogenannten qualifizierten Sperrvermerkes, wonach bestimmte Mittel nur mit Zustimmung des Haushaltsausschusses ausgegeben werden dürfen ²⁸⁴⁾. Die Mitwirkung des Parlaments stellt in diesen Fällen keine legislative Tätigkeit, sondern die Beteiligung an exekutivischer Tätigkeit beim Haus-

282) Siehe dazu unten S. 76 ff., 80 ff., 83.

283) Vgl. § 22 Abs. 4 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Fn. 274) und die entsprechenden Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen, z. B. § 38 Abs. 4 LHO Rheinland-Pfalz (Fn. 275). Vgl. zu dem Rahmen für die Tätigkeit der Exekutive die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 38 BHO, abgedruckt bei Piduch II, zu § 38 BHO.

284) Vgl. zu den praktizierten Verfahren der Einflußnahme des Parlaments auf den Haushaltsvollzug eingehend - wenn auch durch das neue Haushaltsrecht teilweise überholt - Goltz in DÖV 65, 605 ff. sowie Kewenig, Staatsrechtliche Probleme, S. 14 ff.

haaltsvollzug dar²⁸⁵⁾. Für diese Beteiligung gilt dasselbe wie für die Beteiligung der Legislative an der exekutivischen **Rechtssetzung**²⁸⁶⁾.

III. Die Mittel zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtung werden unter Inanspruchnahme des verfassungsrechtlichen **Notbewilligungsrechts** bereitgestellt

1. Grundlagen des Notbewilligungsrechts

Die Verfassungen einiger Bundesländer enthalten - in ähnlicher Weise wie Artikel 112 GG für die Bundesregierung - eine Ermächtigung der Landesregierung, ohne Einwilligung des Parlamentes Ausgaben zu leisten, die nicht oder nicht in der beanspruchten Höhe in dem durch das Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan veranschlagt sind²⁸⁷⁾. Diese Ermächtigung ist jeweils an die Zustimmung des Finanzministers, in Berlin an die Zustimmung des Senats gebunden. Die Zustimmung darf nur im Falle eines un-

285) Für die vorstehende Untersuchung kann dahinstehen, inwieweit eine Beteiligung des Parlaments oder seiner Ausschüsse am Haushaltsvollzug verfassungsrechtlich zulässig ist. Vgl. zu der Problematik beispielsweise die in Fn. 284 Genannten.

286) Vgl. oben S. 62 ff.

287) Vgl. Artikel 81 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg; Artikel 76 der Verfassung von Berlin, wo allerdings bei Einspruch des Senators für das Finanzwesen ein Beschluß des Abgeordnetenhauses herbeizuführen ist; Artikel 143 der Verfassung des Landes Hessen; Artikel 51 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung; Artikel 85 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen; Artikel 119 der Verfassung für Rheinland-Pfalz; Artikel 45 der Landessatzung für Schleswig-Holstein.

Nach Artikel 101 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen beschließt die Bürgerschaft über die Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgaben. Das gleiche gilt nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg für Nachbewilligungen von Haushaltsmitteln gemäß Artikel 68 der Verfassung, abgesehen von der Ausnahme des Artikels 31 Abs. 2 zugunsten einer Entscheidung des Bürgerausschusses.

Die Verfassungen Bayerns und des Saarlandes enthalten keine Vorschriften über das Notbewilligungsrecht.

vorhergesehen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. In einigen Ländern ist die nachträgliche Genehmigung des Parlaments einzuholen ²⁸⁸⁾, in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein besteht eine solche Verpflichtung nicht ²⁸⁹⁾.

Das Notbewilligungsrecht, das weder in der Reichsverfassung von 1871 noch in der Weimarer Reichsverfassung vorgesehen war, wohl aber Vorläufer in einer Kabinettsorder des preußischen Königs aus dem Jahre 1852, in Artikel 67 Abs. 2 der Preußischen Verfassung von 1920 und in § 33 der Reichshaushaltsordnung von 1922 hat ²⁹⁰⁾, rechtfertigt sich aus der Überlegung, daß im Laufe des Haushaltsjahres unvorhergesehene Ausgaben notwendig werden, die einer sofortigen Entscheidung bedürfen und nicht nach den allgemeinen Grundsätzen des Haushaltsrechts behandelt werden können ²⁹¹⁾. Sein Zweck besteht darin, die Haushalts- und Wirtschaftsführung auch bei Eintritt unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse sicherzustellen und damit den Staat vor Gefahren und Schäden zu bewahren ²⁹²⁾. Eine nähere Ausgestaltung des Notbewilligungsrechtes enthalten die einfachgesetzlichen Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen in den betreffenden Ländern ²⁹³⁾.

288) Vgl. die in Fn. 287 genannten Verfassungsbestimmungen von Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

289) Vgl. die in Fn. 287 genannten Verfassungsbestimmungen von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

290) Zur Entstehung des Notbewilligungsrechtes vgl. Piduch I, Artikel 112 GG, Anm. 3; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 112 Rdnr. 2; Därr, S. 20 ff.; Theiß, S. 89.

291) Vgl. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in DVBl. 69, 114; Piduch I, Artikel 112 GG, Anm. 16.

292) Vgl. Karehnke in DÖV 76, 365.

293) Vgl. z. B. den dem § 37 der Bundeshaushaltsordnung (Fn. 302) nachgebildeten § 37 der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (Fn. 275) und die bei Piduch II zu § 37 (BHO) im Anhang erwähnten entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften.

2. Rechtscharakter des Notbewilligungsrechtes

In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wie auch in der Literatur ist anerkannt, daß das Notbewilligungsrecht keine gelegentliche Delegierung von einzelnen Legislativrechten an die Exekutive darstellt, sondern als ein für besondere Fälle in die Verfassung eingebautes Notrecht anzusehen ist ²⁹⁴⁾. Als verfassungsrechtlich geregelte Durchbrechung des Budgetbewilligungsrechtes des Parlamentes stellt das Notbewilligungsrecht eine Befugnis der Exekutive dar, die selbständig neben dem Budgetrecht des Parlamentes steht ²⁹⁵⁾.

Die Selbständigkeit dieser Befugnis dürfte auch nicht dadurch in Zweifel gezogen werden können, daß in einzelnen Ländern ²⁹⁶⁾ eine nachträgliche Genehmigung im Parlament einzuholen ist. Diese Genehmigung ist rechtlich ohne Einfluß auf die Wirksamkeit einer unter Berufung auf das Notbewilligungsrecht erfolgten und der Verfassung entsprechenden Ausgabenbewilligung, da ihr nur der Charakter einer materiellen und formellen Vorbereitung des Entlastungsverfahrens zukommt ²⁹⁷⁾. Dies bedeutet, daß der Finanzminister - in Berlin der Senat - anstelle des Haushaltsgesetzgebers abschließend entscheidet und die Ermächtigungen auf der Grundlage des Notbewilligungsrechtes die Ermächtigungen des Haushaltsgesetzgebers ersetzen ²⁹⁸⁾.

294) Vgl. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in DVBl. 69, 114; eingehend neuestens Därr, S. 19 ff., insbesondere Zusammenfassung S. 50 f.

295) Vgl. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in DVBl. 69, 114; Vialon, S. 250, 398; Fricke in DVBl. 73, 847 f.; Därr wie in Fn. 294; anderer Meinung Henle in DÖV 69, 59.

296) Vgl. Fn. 288.

297) Vgl. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in DVBl. 69, 114; Vialon, S. 398.

298) Vgl. BVerfGE 20, 56, 90; Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in DVBl. 69, 114; Karehnke in DÖV 76, 365, 367; Piduch I, Artikel 112 GG Anm. 1 und 4; Piduch II, § 37 Anm. 4.

3. Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechtes bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen

Ist somit die Exekutive mit Zustimmung des Finanzministers - in Berlin des Senats - grundsätzlich befugt, über- und außerplanmäßige Ausgaben zu leisten, ohne daß sie dazu die Mitwirkung einer parlamentarischen Körperschaft in Anspruch nehmen muß, so bedarf sie zum Abschluß einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit finanziellen Verpflichtungen, die sie in verfassungsgemäßer Ausübung des Notbewilligungsrechtes kraft eigener Zuständigkeit wirksam erfüllen kann, nicht der Zustimmung des Parlaments²⁹⁹⁾.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Befugnis zur Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben als Ausnahmeregelung nur restriktiv ausgelegt werden darf und an das Vorliegen der einzelnen Tatbestandsmerkmale ein strenger Maßstab anzulegen ist³⁰⁰⁾. Besonders Karehnke hat darauf aufmerksam gemacht, daß es sich bei den Zustimmungen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben grundsätzlich nur um kleinere Posten handeln kann, die nur einen Randbereich betreffen und den Haushalt nicht in seinen wesentlichen Punkten verändern, und etwas anderes nur in Betracht kommen kann, wenn sofortiges Handeln zur Abwehr einer dem Staat drohenden Gefahr oder zur Abwendung von erheblichen Schäden erforderlich ist³⁰¹⁾.

299) Diese Rechtsfolge ist offenbar, soweit ersichtlich, bisher allein von Reichel, S. 118 f., wenn auch ohne besondere verfassungsrechtliche Vertiefung, erkannt worden.

300) Vgl. Piduch I, Artikel 112 GG, Anm. 15 bis 18; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 112 Rdnr. 7 ff.; Theiß, S. 90 f. m. w. N.; Karehnke in DÖV 76, 365 ff. Vgl. auch die einschränkenden Formulierungen in § 37 BHO (Fn. 302) oder § 37 LHO Rheinland-Pfalz (Fn. 275).

Zu der restriktiven Auslegung vgl. ferner Franke in FinA (NF) 33, 143 ff.

301) Vgl. von Köckritz-Ermisch-Maatz-Musti-von Hoegen, § 37 Rdnr. 9, 11.

Offenbar neigt jedoch die Praxis in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise dazu, von dem Notbewilligungsrecht einen großzügigen Gebrauch zu machen. Vgl. Därr, S. 94 bis 148; Theiß, S. 90 f.

IV. Der Haushaltsplan ermächtigt zu Maßnahmen, die zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können

1. Grundlage der Verpflichtungsermächtigungen

Ähnlich wie das Bundeshaushaltsrecht³⁰²⁾ enthalten die Landeshaushaltsordnungen der Bundesländer³⁰³⁾ auf der Grundlage des § 22 des Haushaltsgrundsätzgesetzes³⁰⁴⁾ Vorschriften über Verpflichtungsermächtigungen. Nach der Legaldefinition in § 5 des Haushaltsgrundsätzgesetzes³⁰⁵⁾ handelt es sich dabei um Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren³⁰⁶⁾. Der Sinn der Verpflichtungsermächtigungen besteht darin, eine verbindliche mehrjährige Haushaltswirtschaft zu ermöglichen³⁰⁷⁾. Während Ausgaben, die im laufenden Haushaltsjahr voraussichtlich zu leisten sind, also kassenwirksam werden sollen, einer Ausgabeermächtigung bedürfen, setzen Ausgaben, die nach dem Ende des Haushaltsjahres geleistet werden sollen und zu denen sich die Verwaltung bereits vor dem Jahresende verpflichten will, eine Verpflichtungsermächtigung voraus³⁰⁸⁾. Durch Verpflichtungsermächtigungen werden künftige Haushaltsjahre mit rechtlicher Bindung vorausbelastet³⁰⁹⁾. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, daß

302) Vgl. § 38 BHO vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2133).

303) Vgl. z. B. § 38 LHO Rheinland-Pfalz (Fn. 275) sowie Piduch II, § 38 Anhang.

304) Vgl. Fn. 274.

305) Vgl. Fn. 274.

306) Vgl. auch Piduch II, § 6 Anm. 4.

307) Vgl. von Köckritz-Ermisch-Maatz-Musti-von Hoegen, § 38 Rdnr. 1.

308) Vgl. von Köckritz-Ermisch-Maatz-Musti-von Hoegen, § 38 Rdnr. 1; Piduch II, § 16 Anm. 2; Fricke in DOH 73, 59.

309) Vgl. von Köckritz-Ermisch-Maatz-Musti-von Hoegen, § 38 Rdnr. 1; Piduch II, § 38 Anm. 1; Vialon, S. 279 zu der Rechtslage vor der Haushaltsreform 1969.

das Vorhandensein einer Verpflichtungsermächtigung zum Eingehen einer überjährig ausgabewirksamen Verpflichtung nicht von dem später eintretenden Erfordernis entbindet, daß zur Leistung von Ausgaben eine entsprechende Ausgabeermächtigung vorhanden sein muß ³¹⁰⁾.

Grundsätzlich müssen Verpflichtungsermächtigungen nach § 22 Abs. 1 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzgesetzes ³¹¹⁾ und den entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen ³¹²⁾ im Haushaltsplan veranschlagt sein. Mit dieser Bindung an die besondere Ermächtigung im Haushaltsplan soll erreicht werden, daß finanzielle Verpflichtungen grundsätzlich nur im Rahmen einer parlamentarischen Bewilligung eingegangen werden dürfen ³¹³⁾.

2. Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Liegt eine Verpflichtungsermächtigung vor, so kann die Exekutive Maßnahmen, die zu Belastungen in künftigen Haushaltsjahren führen können, grundsätzlich selbständig und in eigener Verantwortung vornehmen ³¹⁴⁾. Es muß daher davon ausgegangen werden, daß sie im Rahmen der Ermächtigung auch zwischenstaatliche Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen für künftige Haushaltsjahre ohne Beteiligung des Parlaments abschließen darf, soweit der Abschluß der Vereinbarungen nicht aus anderen Gründen der parlamentarischen Zustimmung bedarf.

Der Umstand, daß die Leistung der künftigen Ausgaben von der Bewilligung entsprechender Ausgabeermächtigungen in späteren Haushaltsgesetzgebungsverfahren abhängt, vermag die parlamen-

310) Vgl. Piduch II, § 38 Anm. 1, § 16 Anm. 2.

311) Vgl. Fn. 274, 304.

312) Vgl. Fn. 303.

313) Vgl. von Köckritz-Ermisch-Maatz-Musti-von Hoegen, § 38 Rdnr. 2.

314) Vgl. von Köckritz-Ermisch-Maatz-Musti-von Hoegen, § 38 Rdnr. 5.

tarische Zustimmungsbefähigung nicht zu begründen, da die Exekutive in zulässiger Weise eine rechtliche Verpflichtung eingegangen ist, welcher der Haushaltsgesetzgeber als einer zulässigen Vorausbelastung des Haushalts, für die er durch die Ermächtigung in dem vorangegangenen Haushalt die Grundlage geschaffen hat, Rechnung zu tragen hat ³¹⁵⁾.

V. Oberplanmäßige und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

Neben den im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen kennt das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder ³¹⁶⁾ auch die sogenannten über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen ³¹⁷⁾. In Anlehnung an das verfassungsrechtliche Notbewilligungsrecht ³¹⁸⁾ enthalten die Landeshaushaltsordnungen in bezug auf Verpflichtungsermächtigungen ebenfalls ein Notbewilligungsrecht ³¹⁹⁾, das ausdrücklich an das Vorliegen derselben Voraussetzungen gebunden ist, wie sie auch verfassungsrechtlich für über- und außerplanmäßige Ausgaben gelten. Daher darf auch von diesem Notbewilligungsrecht nur unter restriktiver Auslegung und Verwendung eines strengen Maßstabes Gebrauch gemacht werden ³²⁰⁾.

Ebenso wie bei dem verfassungsrechtlichen Notbewilligungsrecht tritt bei dem einfachgesetzlichen Notbewilligungsrecht die Entscheidung der ermächtigten Stelle - in der Regel des Finanz-

315) Vgl. oben S. 80 f.

316) Vgl. § 22 Abs. 1 Satz 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (Fn. 274), § 38 Abs. 1 Satz 2 BHO (Fn. 302) und die entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen. Vgl. Piduch II, § 38 Anhang i. V. m. § 37 Anhang.

317) Zu dem Begriff vgl. Piduch II, § 38 Anm. 5.

318) Vgl. oben S. 76 ff.

319) Vgl. Piduch II, § 38 Anm. 5.

Zu dem Begriff vgl. auch Karehnke in DÖV 76, 366 Fn. 42.

320) Vgl. Fn. 300.

ministers - an die Stelle der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers ³²¹⁾. Kann sich die Exekutive auf eine solche Über- oder außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung stützen, so kann sie ebenso wie bei den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen zwischenstaatliche Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen in künftigen Haushaltsjahren abschließen, ohne daß sie dazu einer Zustimmung des Parlamentes bedarf.

VI. Leistung von Ausgaben für laufende Geschäfte

Ober die vorgenannten Verpflichtungsermächtigungen hinaus, die besonders veranschlagt ³²²⁾ oder erteilt ³²³⁾ sein müssen, kann die Exekutive nach dem im wesentlichen Übereinstimmenden Haushaltsrecht in Bund und Ländern ³²⁴⁾ Verpflichtungen für laufende Geschäfte eingehen, ohne daß Verpflichtungsermächtigungen vorliegen und die Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme erfüllt sind. In diesem Rahmen kann die Exekutive daher auch zwischenstaatliche Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen in künftigen Haushaltsjahren abschließen, ohne daß dazu eine Zustimmung des Parlamentes erforderlich wäre ³²⁵⁾.

321) Vgl. Piduch II, § 38 Anm. 5, sowie oben Fn. 298.

322) Vgl. oben S. 80.

323) Vgl. oben S. 82.

324) Vgl. § 22 Abs. 4 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (Fn. 274), § 38 Abs. 4 BHO (Fn. 302), § 38 Abs. 4 LHO Rheinland-Pfalz (Fn. 275) und die entsprechenden Vorschriften der übrigen Landeshaushaltsordnungen. Vgl. dazu Piduch II, § 38 Anhang.

325) Ein Bild von dem Umfang der laufenden Geschäfte vermittelt Ziffer 4 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung, abgedruckt bei Piduch II, § 38 vor Anm. 1.

D. Zusammenfassung

I. Kriterien für die Unterscheidung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen

Aufgrund der bisherigen Darlegungen sind Staatsverträge und Verwaltungsabkommen nach folgenden Kriterien zu unterscheiden:

1. Innerbundesstaatliche Vereinbarungen bedürfen als Staatsverträge der Zustimmung des Parlaments, wenn sie sich auf "Gegenstände der Gesetzgebung" beziehen.
2. Alle übrigen Vereinbarungen mit rechtlich bindender Wirkung können von der Exekutive als Verwaltungsabkommen aus eigener Machtvollkommenheit ohne rechtserhebliche Beteiligung des Parlamentes abgeschlossen werden.
3. Zu den "Gegenständen der Gesetzgebung" gehören diejenigen Materien, die nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive nur von der Legislative durch förmliches Gesetz geregelt werden können.

Bei der Ermittlung der Zuständigkeit ist auf die konkrete innerstaatliche Rechtslage abzustellen, wie sie sich aus der Verfassung und den Entscheidungen des Gesetzgebers ergibt, durch die er die Zuständigkeitsverteilung in zulässiger Weise umgestaltet hat.

4. Soweit Materien durch förmliches Gesetz geregelt worden sind, ohne daß es rechtlich einer Regelung durch förmliches Gesetz bedurft hätte, sind sie den "Gegenständen der Gesetzgebung" zuzurechnen.
5. Hat der Gesetzgeber seine Rechtssetzungsbefugnisse auf die Exekutive delegiert, so gehören Regelungen im Rahmen der Delegation nicht mehr zu den "Gegenständen der Gesetzgebung".
6. Soweit Haushaltsrecht und Haushaltsplan die Exekutive zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen ermächtigen, handelt es sich nicht um "Gegenstände der Gesetzgebung".
7. Durch die Beteiligung des Parlaments oder seiner Organe an der exekutivischen Rechtssetzung und am Haushaltsvollzug wird eine Zuordnung der betreffenden Materien zu den "Gegenständen der Gesetzgebung" nicht begründet.

II. Terminologische Schlußfolgerungen

Die vorstehenden Betrachtungen führen zu dem Schluß, daß dieselbe Vereinbarung in den am Vertrag beteiligten Staaten nicht notwendigerweise rechtlich gleich zu qualifizieren ist. Zwar kann davon ausgegangen werden, daß die dargestellten Kriterien für die Unterscheidung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen im wesentlichen den gegenwärtigen gemeindeutschen Rechtszustand wiedergeben. Aufgrund der jeweiligen Gestaltung der innerstaatlichen Rechtsordnung der Vertragspartner kann aber die Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive, worauf es bei der Qualifikation einer Vereinbarung entscheidend ankommt ³²⁶⁾, unterschiedlich geregelt sein. Das heißt, daß die "Gegenstände der Gesetzgebung" bei den einzelnen Vertragspartnern nicht identisch sein müssen.

Eine unterschiedliche Qualifikation kann danach z. B. in Betracht kommen, wenn eine bestimmte Materie nach dem Recht des einen Vertragspartners nur durch ein förmliches Gesetz geregelt werden kann, während bei dem anderen Vertragspartner weder ein Vorbehalt des förmlichen Gesetzes noch der Vorrang eines solchen Gesetzes besteht ³²⁷⁾. Eine unterschiedliche Einordnung der Vereinbarung würde sich auch dann ergeben, wenn die Exekutive des einen Vertragsstaates beim Abschluß im Rahmen einer Verordnungsermächtigung handeln würde, während der Regierung des Vertragspartners eine solche Ermächtigung nicht erteilt worden ist. Ähnliches gilt, wenn bei Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen nur in einem der Vertragsstaaten die finanziellen Mittel bereits in einem Haushaltsplan bereitgestellt sind oder von dem Notbewilligungsrecht ein unterschiedlicher Gebrauch gemacht wird.

Danach kann es vorkommen, daß dieselbe Vereinbarung für den

326) Siehe oben S. 29 ff.

327) Siehe oben S. 32 ff.

Besonders deutlich ist eine solche unterschiedliche Rechtslage bei Bund-Länder-Verträgen.

einen Vertragspartner einen Staatsvertrag und für den anderen ein Verwaltungsabkommen darstellt ³²⁸⁾. Das Ziel einer möglichst einheitlichen Benennung und Behandlung derselben Vereinbarung in den beteiligten Ländern, wie es die 45. Konferenz der Landtagspräsidenten offensichtlich anstrebte ³²⁹⁾, läßt sich daher nicht verwirklichen.

Weitere Schwierigkeiten dürften indessen einer systemgerechteren Benennung der Vereinbarungen als Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen nicht entgegenstehen. Ist daher eine unterschiedliche Qualifikation nach dem innerstaatlichen Recht der Vertragspartner nicht vorgegeben, könnten zwischenstaatliche Vereinbarungen auch einheitlich benannt werden. Eine solche Verfahrensweise würde dazu beitragen, für die Beteiligten und die Betroffenen, die rechtsanwendenden Gerichte und Behörden sowie die Öffentlichkeit Klarheit über die Rechtsqualität der Vereinbarung und die an ihrem Zustandekommen beteiligten Staatsorgane zu schaffen.

328) Vgl. auch Grawert, S. 44.

329) Vgl. Protokoll über die 45. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 5. Juni 1975 in Hannover, S. 27 ff.

Dritter Teil

Die parlamentarische Behandlung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen

Nachdem in dem vorangegangenen Teil die rechtlichen Grundlagen der Beteiligung des Parlaments am Zustandekommen zwischenstaatlicher Vereinbarungen erörtert wurden, soll im folgenden dargelegt werden, in welcher Form und nach welchem Verfahren sich die Beteiligung vollzieht. Diese Darlegungen sollen die Feststellung ermöglichen, in welchem Umfang die Landesparlamente derzeit auf die Gestaltung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen rechtlich Einfluß nehmen können.

A. Die parlamentarische Behandlung der Staatsverträge

I. Die Unterscheidung von Vertragsschlußverfahren und Ratifikationszustimmungsverfahren

Die Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Exekutive und Legislative beim Abschluß von Staatsverträgen bedingt, daß ein Staatsvertrag auf zwei Grundlagen beruht, der vertraglichen Einigung mit einem anderen Staat und der parlamentarischen Zustimmung zum Abschluß eines solchen Vertrages.

Diese Grundlagen werden in unterschiedlichen Verfahren gebildet. Die vertragliche Einigung betrifft das Außenverhältnis des Staates und kommt in einem Vertragsschlußverfahren³³⁰⁾ zustande, das nach den Regeln des zwischenstaatlichen Rechts zu beurteilen ist. Die parlamentarische Zustimmung betrifft dagegen das Innenverhältnis des Staates und wird in einem Ratifikationszustimmungsverfahren³³¹⁾ erteilt, auf das allein innerstaatliches Recht anzuwenden ist.

330) Siehe dazu unten S. 88 ff.

331) Siehe dazu unten S. 90 ff.

Beide Verfahren müssen so aufeinander abgestimmt werden, daß das nach außen vertretungsberechtigte Staatsorgan keine Verpflichtungen gegenüber einem anderen Staat eingeht, ohne im Besitz der parlamentarischen Zustimmung zu sein.

II. Das Vertragsschlußverfahren

Ähnlich wie das allgemeine Völkerrecht ³³²⁾ enthält das deutsche Staatsrecht keine Regeln für das Vertragsschlußverfahren. In Analogie zum Völkerrecht kann jedoch auch bei den innerbundesstaatlichen Vereinbarungen zwischen dem einfachen (oder nicht solennen) und dem zusammengesetzten (oder solennen) Verfahren unterschieden werden ³³³⁾.

Da das einfache Verfahren nur in Betracht kommt, wenn der Vertrag durch dasjenige Staatsorgan in eigener Kompetenz verbindlich abgeschlossen werden kann, das den Vertragsinhalt vereinbart hat ³³⁴⁾, scheidet seine Anwendung auf den Abschluß von Staatsverträgen aus.

Rechtlich notwendig und staatspraktisch üblich ist daher für den Abschluß von Staatsverträgen das zusammengesetzte Verfahren ³³⁵⁾. Bei diesem Verfahren lassen sich folgende Phasen unterscheiden ³³⁶⁾:

332) Vgl. Dahm, S. 68.

333) Vgl. Giese, S. 130; Grassl, S. 70; Laband II, S. 152 ff.; Verdross, S. 106.

334) Vgl. Giese, S. 130; Grassl, S. 70; Laband II, S. 153 f.; Verdross, S. 106.

335) Vgl. Giese, S. 130; Grassl, S. 70; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 11; Weiß, S. 130; Laband II, S. 155 ff.; Hans Schneider, Verträge, S. 23 f.; Dahm, S. 68 ff.; Verdross, S. 106.

336) Vgl. zu dem Folgenden Gerlich, S. 59 f.; Treviranus, Außenpolitik, S. 36, sowie die in Fn. 335 genannten Autoren mit Ausnahme von Weiß.

1. Bevollmächtigung der Unterhändler für die Vertragsverhandlungen ³³⁷⁾.

2. Vertragsverhandlungen.

Diese Verhandlungen schließen meistens mit der Unterzeichnung eines Vertragsentwurfes durch die Bevollmächtigten, ohne daß dadurch eine rechtliche Bindung erzeugt wird. Manchmal geht dieser Unterzeichnung auch eine Paraphierung - eine Signierung mit den Anfangsbuchstaben des Namens der Bevollmächtigten - voraus, um den vorläufigen Charakter des Ausgehandelten besonders zu betonen ³³⁸⁾.

3. Unterzeichnung des Vertrags durch das vertretungsberechtigte Staatsorgan.

Durch die Unterzeichnung wird bestätigt, daß eine Einigung über den Vertragstext erzielt worden ist. Die Unterzeichnung führt die Wirksamkeit des Vertrages noch nicht herbei, sondern erfolgt unter dem Vorbehalt der Ratifikation ³³⁹⁾.

4. Ratifikation.

Darunter versteht man die Erklärung des Staates durch das nach außen vertretungsberechtigte Organ, daß der Vertrag als endgültig bindend betrachtet wird ³⁴⁰⁾. Die Ratifikation geschieht durch den Austausch - bei multilateralen Verträgen durch die Hinterlegung - der Ratifikationsurkunden oder

337) Eine ausdrückliche Bevollmächtigung dürfte entfallen, wenn aufgrund der innerstaatlichen Organisation ein bestimmtes staatliches Organ auch zur Führung von Verhandlungen über zwischenstaatliche Vereinbarungen, die seinen Zuständigkeitsbereich betreffen, als allgemein ermächtigt betrachtet werden kann.

338) Paraphierungen dürften bei innerbundesstaatlichen Vereinbarungen die Ausnahme bilden.

339) Vgl. Grassl, S. 70; Giese, S. 130; BVerfGE 1, 283.

340) Zu der konstitutiven Bedeutung der Ratifikation siehe Dahm, S. 75.

durch eine bloße Verständigung zwischen den Vertragspartnern über die erfolgte Ratifikation³⁴¹⁾.

III. Das Ratifikationszustimmungsverfahren

In dem Ratifikationszustimmungsverfahren³⁴²⁾ entscheidet das Parlament darüber, ob die Zustimmung zu einem Staatsvertrag erteilt wird. Die Beurteilung des Entscheidungsspielraumes des Parlaments setzt voraus, daß über den Verfahrensablauf im Parlament und die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments Klarheit besteht.

1. Form und Verfahren der parlamentarischen Zustimmung

Die Staatspraxis der Bundesländer bietet kein einheitliches Bild der Form und des Verfahrens der parlamentarischen Zustimmung³⁴³⁾. Die Zustimmung wird teilweise in Gesetzesform³⁴⁴⁾, teilweise in Beschlußform³⁴⁵⁾ erteilt.

341) Vgl. Giese, S. 131; Grassl, S. 71; Dahm, S. 76; Verdross, S. 107.

342) Vgl. zu dem Begriff von Mangoldt-Klein, S. 1141 f.; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 422 f.

343) Vgl. Armbruster, Rechtsgutachten, S. 43.

344) Vgl. z. B. das schleswig-holsteinische Gesetz zu dem Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung "Preußischer Kulturbesitz" vom 31. März 1976 - GVBl. für Schleswig-Holstein 1976, S. 113 -; das Berliner Gesetz zu der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung vom 8. Juli 1976 - GVBl. Berlin 1976, S. 1451 - sowie die übrigen in Fn. 24 aufgeführten Staatsverträge.

345) So die Staatspraxis von Bayern und Nordrhein-Westfalen. Vgl. dazu Armbruster, Rechtsgutachten, S. 39 ff., 43; Meder, Artikel 72 Rdnr. 7; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 424 f.

Vgl. aber auch die Zustimmungsbeschlüsse des Landtags von Baden-Württemberg und des Hessischen Landtags zu dem Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung "Preußischer Kulturbesitz" - Landtag von Baden-Württemberg, 6. Wahlperiode, Drucksachen 6/6350 und 6/7711, Protokoll über die 89. Sitzung am 25. Juni 1975, S. 6044, 6064, sowie Hessischer Landtag, 8. Wahlperiode, Drucksachen 8/57 und 8/314, Stenographischer Bericht über die 7. Sitzung des Landtags am 12. März 1975, S. 232.

Diese unterschiedliche Behandlung ist nicht auf unterschiedliche Verfassungsbestimmungen zurückzuführen. Im Gegensatz zu Artikel 59 Abs. 2 GG³⁴⁶⁾, der für die Zustimmung zu Staatsverträgen die Gesetzesform vorschreibt, schweigen die insoweit zuständigen³⁴⁷⁾ Landesverfassungen über die Form der parlamentarischen Zustimmung. Sie lassen demnach offen, ob für die Ratifikationszustimmung ein Gesetz erforderlich oder ein einfacher Parlamentsbeschluß ausreichend ist.

a) Funktion der parlamentarischen Zustimmung

Erschöpfte sich die Funktion der parlamentarischen Zustimmung in der bloßen Ratifikationsermächtigung, so wäre nach den Landesverfassungen ein einfacher Parlamentsbeschluß ausreichend³⁴⁸⁾. Indessen wird nach allgemeiner Meinung durch die Zustimmung zugleich die Transformation des vertraglich Verinbarten in innerstaatliches Recht bewirkt³⁴⁹⁾.

Eine solche Transformation ist notwendig, weil das durch Ländervereinbarungen geschaffene Zwischenländerrecht und das innerstaatliche Recht entsprechend der für das Verhältnis von Völkerrecht und staatlichem Recht entwickelten gemäßigten dualisti-

346) Vgl. dazu auch Bayer, S. 168.

347) Vgl. Menzel, S. 203 f.

348) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 24.

349) So die herrschende Doppelfunktionslehre. Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 59 Rdnr. 25; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 423; von Mangoldt-Klein, S. 1145 m. w. N.; Armbruster, Rechtsgutachten, S. 28, 33, 38; Reichel, S. 72 ff.; Ipsen in NJW 63, 1380; BVerfGE 1, 410 f.; 6, 294; Bayerischer Verfassungsgerichtshof in NJW 75, 1733 ff.

Kritisch Bayer, insbesondere S. 97 ff., 104 ff.; Rudolf, S. 205 m. w. N. in Fn. 88.

Hans Schneider, Staatsverträge, S. 647, und Verträge, S. 24, hält zwar bei normativen Verträgen eine Transformation für nötig, läßt aber offenbar zu, daß diese in einem getrennten Akt erfolgt. Ebenso wohl auch Giese, S. 118.

schen Theorie ³⁵⁰⁾ grundsätzlich getrennte, wenn auch in gewissen Beziehungen miteinander verbundene, Rechtsordnungen sind ³⁵¹⁾ und es deshalb erforderlich ist, daß dem Inhalt des Vertrages die Geltung als innerstaatliches Recht verliehen wird ³⁵²⁾, daß er "sowohl für die staatlichen Organe als auch - falls er sich auf das rechtliche Verhalten der Staatsbürger bezieht - für diese verbindlich" gemacht wird ³⁵³⁾.

Dieses innerstaatlichen Anwendungsbefehls bedarf es auch, wenn man der Lehre von dem gemäßigten Monismus folgt ³⁵⁴⁾.

b) Formen der Ratifikationszustimmung

Während die Notwendigkeit des innerstaatlichen Anwendungsbefehles in den Bundesländern anerkannt wird, bestehen, wie ihrer Staatspraxis zu entnehmen ist, offensichtlich unterschiedliche Auffassungen über die Form, in der dieser innerstaatliche Anwendungsbefehl erteilt wird. Insoweit lassen sich im wesentlichen folgende Verfahrensweisen unterscheiden:

- aa) In den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen wird die parlamentarische Zustimmung regelmäßig durch einfachen

350) Armbruster, Rechtsgutachten, S. 26 f., weist zutreffend darauf hin, daß der Heranziehung der Lehren zum Zusammenhang zwischen Völkerrecht und Landesrecht nicht entgegensteht, daß das Zwischenländerrecht in das bundesstaatliche Normensystem eingegliedert ist und unter der Herrschaft des Grundgesetzes wie des Landesverfassungsrechts steht.

351) Vgl. Armbruster, Rechtsgutachten, S. 26; Rudolf, S. 141 ff., 150, sowie Kisker, Kooperation, S. 53 ff.

352) Vgl. BVerfGE 1, 411.

353) Vgl. BVerfGE 6, 294; Armbruster, Rechtsgutachten, S. 37 f.

354) Vgl. Armbruster, Rechtsgutachten, S. 35 ff., 37 f.; ferner Rudolf, S. 135 ff. zu dem gemäßigten Monismus, und S. 143 zu den praktischen Auswirkungen des gemäßigten Dualismus und des gemäßigten Monismus.

Beschluß ³⁵⁵⁾ des Landtags erteilt, der zugleich die Umsetzung des Vertragsinhalts in innerstaatliches, für jedermann verbindliches Recht enthält ³⁵⁶⁾, ohne daß es eines Gesetzgebungsverfahrens bedarf.

bb) Bei den übrigen Ländern wird die Zustimmung zu normativen Verträgen stets in Gesetzesform erteilt ³⁵⁷⁾.

355) Unrichtig insoweit Grassl, S. 76, der darlegt, daß der Anwendungsbefehl "in allen Bundesländern mit Ausnahme Bayerns unstreitig in Form eines gewöhnlichen Gesetzes" erfolge. Grassl übersieht hierbei die eindeutige Staatspraxis Nordrhein-Westfalens, wie sie auch bei Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 423 ff., und Armbruster, Rechtsgutachten, S. 43, wiedergegeben ist. Irreführend ist daher auch Grassls Hinweis in Fn. 73 auf S. 76 auf Geller-Kleinrahm-Fleck hinsichtlich der Form des Gesetzes. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 424 ff., weisen vielmehr ausdrücklich darauf hin, daß die Gesetzesform nicht vorgeschrieben ist.

356) Beide Länder folgen dabei offensichtlich der dualistischen Lehre. Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof in NJW 75, 1733 f. sowie Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 423, 425.
Nach Armbruster, Rechtsgutachten, S. 26 ff., 33 f., 35 ff., 37 f., 39 ff. ist ein einfacher Landtagsbeschluß sowohl nach der dualistischen als auch nach der monistischen Lehre ausreichend.

Eine Zustimmung durch einfachen Beschluß halten auch für zulässig Drexelius-Weber, Artikel 43 Anm. 4, und Spreng-Birn-Feuchte, Artikel 50 Anm. 5.

Süsterhenn-Schäfer, S. 375, empfehlen jedenfalls eine Zustimmung in Gesetzesform, soweit es darum geht, dem Vertragsinhalt gegenüber den Staatsbürgern Wirksamkeit zu verschaffen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat zum Ausdruck gebracht, daß bundesrechtlich die Transformation nicht in dem für Landesgesetze vorgesehenen Verfahren vorgeschrieben, sondern es den Ländern im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips überlassen sei, wie die Transformation zu erfolgen habe. Vgl. BVerwG in NJW 66, 1283.

Zu der Auffassung der Weimarer Zeit vgl. auch Armbruster, Rechtsgutachten, S. 40 f. m. w. N.

357) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 24; Armbruster, Rechtsgutachten, S. 43 zu Baden-Württemberg und Hamburg; Grassl, S. 76, allerdings unter Berücksichtigung der Korrektur oben in Fn. 355.

cc) Bei Staatsverträgen mit lediglich finanziellen Auswirkungen halten offenbar Baden-Württemberg ³⁵⁸⁾, Bremen ³⁵⁹⁾, Hamburg ³⁶⁰⁾ und Hessen ³⁶¹⁾ einen einfachen Zustimmungsbeschuß für ausreichend. Nach Süsterhenn-Schäfer gilt das auch für Rheinland-Pfalz ³⁶²⁾.

dd) Demgegenüber sehen offenbar Berlin ³⁶³⁾ und Schleswig-Holstein ³⁶⁴⁾ die Gesetzesform offensichtlich auch für nicht normative Verträge vor.

358) Vgl. den in Fn. 345 genannten Zustimmungsbeschuß des Landtags von Baden-Württemberg sowie Armbruster, Rechtsgutachten, S. 43.

359) Vgl. Mitteilung des Senats zu dem Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung "Preußischer Kulturbesitz" - Bremische Bürgerschaft (Landtag), 8. Wahlperiode, Drucksache 8/1373, S. 2 sowie Plenarprotokoll über die 73. Sitzung am 9. April 1975, S. 3996.

360) Vgl. Armbruster, Rechtsgutachten, S. 43 sowie die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 9. Oktober 1962, Drucksache Nr. 163, zu Staatsvertrag und Verwaltungsvereinbarung über den Übergang der "Alten Süderelbe" vom Bund auf Hamburg. Es fällt allerdings auf, daß diese Vereinbarung, entgegen Artikel 43 Satz 2 der Hamburger Verfassung als Verwaltungsvereinbarung behandelt und das Zustimmungserfordernis allein aus Artikel 66 der Verfassung hergeleitet wurde.

361) Vgl. den in Fn. 345 genannten Zustimmungsbeschuß des Hessischen Landtags.

362) Vgl. Süsterhenn-Schäfer, S. 375. Die Beispiele, mit denen Süsterhenn-Schäfer ihre Meinung belegen, stammen aus der älteren Staatspraxis von Rheinland-Pfalz. Die jüngere Staatspraxis kennt weder entsprechende Beispiele noch Gegenbeispiele.

363) Vgl. das in Fn. 344 genannte Berliner Gesetz.

364) Vgl. das in Fn. 344 genannte schleswig-holsteinische Gesetz, wo in der Begründung der entsprechenden Regierungsvorlage - Landtag Schleswig-Holstein, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/143, S. 4 - ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Gesetzesform hingewiesen wird, die sich nach Auffassung der schleswig-holsteinischen Landesregierung aus Artikel 25 Abs. 2 der Landesverfassung ergibt. Vgl. oben S. 16.

c) Verfahren der Ratifikationszustimmung

aa) Äußerer Verfahrensablauf

Nach der Form der parlamentarischen Zustimmung richtet sich grundsätzlich auch das Verfahren. Wo die Gesetzesform praktiziert wird, findet das Gesetzgebungsverfahren Anwendung. Sonst gilt dort, wo die Zustimmung durch einen einfachen Beschluß erteilt wird, das Verfahren der einmaligen Beratung, die allerdings durch eine Ausschußüberweisung unterbrochen werden kann³⁶⁵⁾.

bb) Initiativrecht zur Einleitung eines Ratifikationszustimmungsverfahrens

Im Gegensatz zu dem normalen Gesetzgebungsverfahren, bei dem - mit Ausnahme der Budgetinitiative³⁶⁶⁾ - das Initiativrecht auch den Mitgliedern des Parlaments zusteht, scheint allerdings die Initiative für ein Ratifikationszustimmungsverfahren bei der Landesregierung zu liegen³⁶⁷⁾.

Diese Annahme wird von der parlamentarischen Praxis weitgehend bestätigt. Jedoch hat der Deutsche Bundestag auch Initiativen

365) Vgl. das Verfahren bei den in Fn. 345 und 359 genannten Beschlüssen sowie Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 425. § 63 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags (zitiert in Fn. 384) sieht, obwohl die Zustimmung in Beschlußform erteilt wird, allerdings vor, daß Staatsverträge wie Gesetzesvorlagen behandelt werden.

366) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 110, RdNr. 12; Piduch I Anm. 15; Anschütz, Artikel 85 Anm. 6; Poetzsch-Heffter, Artikel 68 Anm. 3 c; Heckel, S. 394 f.

367) So Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 425; Baade, S. 89, 108; Reichel, S. 78; Trossmann, S. 87; Wiese in DVBl. 75, 76; Treviranus in DÖV 76, 327; Das Deutsche Bundesrecht, I A 10, Erl. zu Artikel 59 GG; Laband II, S. 159; weitere Nachweise bei Weiß, S. 135 ff. Vgl. auch Gerlich, S. 82 und Pitamic, S. 61 f.

aus seiner Mitte zugelassen, die auf den Erlaß von Zustimmungsgesetzen zu internationalen Konventionen gerichtet waren ³⁶⁸⁾. Diese Beispiele könnten gegen die These Baades ³⁶⁹⁾ sprechen, daß nur die Regierung zur Einbringung der Verträge in der Lage sei, weil nur sie zur Führung von Vertragsverhandlungen berechtigt sei. Trossmann ³⁷⁰⁾ meint indessen, die Zulässigkeit der parlamentarischen Initiativen in diesen Fällen könne nur aus einer stillschweigenden Zustimmung der Bundesregierung hergeleitet werden.

Für eine grundsätzliche Zulässigkeit von Vertragsgesetz-Initiativen hat sich im Sinne einer kooperativen Gewaltenteilung im auswärtigen Bereich Weiß ³⁷¹⁾ ausgesprochen. Partsch ³⁷²⁾ will parlamentarische Initiativen zur Durchführung des Ratifikationszustimmungsverfahrens insoweit zulassen, als es darum gehe, daß Abgeordnete, die in internationalen Gremien mitarbeiten, "das Ergebnis dieser Arbeit auf die nationale Ebene ... projizieren und - abweichend von dem sonst geltenden Recht - selbst Zustimmungsgesetze" einbringen.

Die Entscheidung dieser Frage hängt von der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Exekutive und Legis-

368) Vgl. Weiß, S. 135 ff. und die dort genannten Beispiele, insbesondere S. 137 - Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zu den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation -. Aus der Praxis des Deutschen Bundestages gibt es allerdings auch Gegenbeispiele. So die Aufforderung des Bundestages an die Bundesregierung in einem Entschließungsantrag, dem Deutschen Bundestag den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu dem bereits unterzeichneten Übereinkommen über den Festlandsockel vorzulegen. Vgl. Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/2377 und Stenographischer Bericht über die 132. Sitzung des Deutschen Bundestags am 24. Juni 1964, S. 6459 f. sowie Weiß, S. 120 mit Fn. 16 zweiter Absatz.

369) Vgl. Baade, S. 89.

370) Vgl. Trossmann, S. 87.

371) Vgl. Weiß, S. 135 ff.

372) Vgl. Partsch, S. 101.

lative beim Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen ab. Die Verfassungen selbst enthalten keine Vorschriften über die Ausübung der Initiative bei Ratifikationszustimmungsverfahren. Unbestritten ist, daß nur die Exekutive und nicht auch die Legislative an dem Vertragsschlußverfahren, welches das Außenverhältnis des Staates zu den anderen Vertragspartnern betrifft ³⁷³⁾, beteiligt ist. Die Exekutive bestimmt nach eigenem Ermessen, ob und wann sie Vertragsverhandlungen aufnimmt ³⁷⁴⁾. Diese Freiheit der Entscheidung bestimmt das gesamte Vertragsschlußverfahren, das mit der Einleitung der Verhandlungen beginnt und mit der Ratifikation endet ³⁷⁵⁾. Dies zeigt sich deutlich daran, daß die Exekutive, selbst wenn das Parlament seine Zustimmung zu einem Vertrag erteilt hat, nicht gehalten ist, diesen Vertrag auch zu ratifizieren ³⁷⁶⁾ oder Bestimmungen über den Zeitpunkt der Ratifikation zu akzeptieren ³⁷⁷⁾. Diese Entscheidungsfreiheit der Exekutive schließt auch das Recht mit ein, den Fortgang eines Vertragsschlußverfahrens zu bestimmen, indem es beschleunigt, verlangsamt oder abgebrochen wird, je nachdem, wie es die Entwicklung der politischen Verhältnisse ratsam erscheinen läßt. Auf den Inhalt solcher Entscheidungen der Exekutive kann die Legislative nur durch politische Anregungen, nicht aber rechtlich einwirken ³⁷⁸⁾. Daher muß es auch dem Ermessen der Exekutive

373) Vgl. oben S. 88.

374) Vgl. Baade, S. 109.
Dies erkennt auch Weiß, S. 119, 121 an.

375) Zu der Ermessensfreiheit bei der Entscheidung über die Unterzeichnung vgl. Weiß, S. 129.

376) Vgl. Baade, S. 90, 109; Partsch, S. 101 mit Fn. 76 am Ende; Weiß, S. 135, 152; Reichel, S. 78; Kisker, Kooperation, S. 128; Treviranus in DÖV 76, 327.
Vgl. auch von Mangoldt-Klein, S. 1149, wonach der Vertrag ratifiziert werden "darf".

377) Vgl. Reichel, S. 78.

378) Diese Freiheit erkennt Weiß, S. 119 ff., für die Einleitung von Vertragsverhandlungen an, übersieht dabei aber, daß eine solche Freiheit während des ganzen Vertragsschlußverfahrens besteht.

überlassen bleiben, wann sie um die Ratifikationszustimmung ersucht, was sie in aller Regel erst dann tun wird, wenn sie auch die Ratifikation des Vertrages beabsichtigt.

Initiativen aus der Mitte des Parlaments für die Durchführung von Ratifikationszustimmungsverfahren dürften daher ebenso wie Budgetinitiativen verfassungsrechtlich nicht zulässig sein. Sie würden in den Dispositionsbereich der Regierung eingreifen und möglicherweise Fakten schaffen, die der Führung der Außenpolitik hinderlich sind ³⁷⁹⁾. Daher kann weder der Auffassung von Weiß ³⁸⁰⁾ noch der weniger verfassungsrechtlichen als verfassungspolitischen Argumentation von Partsch ³⁸¹⁾ gefolgt werden.

2. Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Vertragsgestaltung

Über die - bei Berlin und Bremen sogar fehlende ³⁸²⁾ - allgemeine Normierung des Zustimmungserfordernisses hinaus sind weder in den Verfassungen der Länder Vorschriften enthalten, welche die Beteiligung der Parlamente beim Abschluß eines Staatsvertrages näher regeln, noch enthält das Grundgesetz Vorschriften, die entsprechend herangezogen werden könnten. Es soll daher untersucht werden, welchen Einfluß die Parlamente auf die Vertragsgestaltung geltend machen können.

Da die Entscheidung des Parlaments über den ihm vorgelegten Entwurf des Staatsvertrages ³⁸³⁾ ergeht und diese Entscheidung sich in der Zustimmungserklärung äußert, sind bei dieser Unter-

379) Siehe dazu eingehend unten S. 162 ff.

380) Vgl. Fn. 371.

381) Vgl. Fn. 372.

382) Vgl. oben S. 15.

383) Die Frage, in welcher Phase seiner Entstehung ein Staatsvertrag im Ratifikationszustimmungsverfahren dem Parlament vorzulegen ist, wird unten eingehend behandelt. Vgl. S. 103 ff.

suchung die Möglichkeiten der Einwirkung auf den Staatsvertrag und auf die Zustimmungserklärung zu unterscheiden. Daneben fragt es sich, ob es im Ratifikationszustimmungsverfahren auch andere Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf den Abschluß einer zwischenstaatlichen Vereinbarung gibt.

a) Einwirkung auf den Vertragsinhalt

Für das Ratifikationszustimmungsverfahren gilt nach den Geschäftsordnungen der Landesparlamente ³⁸⁴⁾ in Obereinstimmung mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ³⁸⁵⁾ einheitlich das Prinzip, daß Änderungsanträge zu einem Staatsvertrag nicht zulässig sind und der Staatsvertrag nur im ganzen angenommen oder abgelehnt werden darf. Dieser Grundsatz steht in Obereinstimmung mit der überkommenen deutschen Staatspraxis ³⁸⁶⁾ und hat auch die Billigung der Lehre gefunden ³⁸⁷⁾. Pitamic stellt einen Zu-

384) Vgl. z. B. § 43 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg in der Fassung vom 19. April 1972 (Ges.Bl. S. 213), zuletzt geändert durch Beschluß vom 2. Juni 1976 (Ges.Bl. S. 523); § 63 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 1. Oktober 1974, zuletzt geändert durch Beschluß vom 15. Mai 1975 (GVBl. S. 154); § 33 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 4. Juli 1974 (GVBl. S. 1684); § 37 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft vom 17. Oktober 1956 (GBL. S. 135), zuletzt geändert durch Beschluß vom 20. Mai 1976 (GBL. S. 129); § 84 der Geschäftsordnung des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 4. April 1974 in der Fassung der Änderung vom 7. Juli 1971 (Plenarprotokoll 8/26, S. 1292); § 70 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 20. Mai 1975 (Drucksache 8/2). Soweit ersichtlich, enthalten die Geschäftsordnungen der anderen Landesparlamente keine ausdrückliche Regelung.

385) Vgl. § 81 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 1975 (BGBl. I S. 1848), für die 8. Wahlperiode übernommen durch Beschluß vom 14. Dezember 1976 (Plenarprotokoll 8/1, S. 1).

386) Vgl. Hatschek I, S. 588 ff.; Plate, § 17 Anm. 22 und § 25 Anm. 5.

387) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 425 f.; Das Deutsche Bundesrecht, I A 10, Erl. zu Artikel 59 GG; Boehmer, S. 26 f.; Kisker, Kooperation, S. 124 ff.; Reichel, S. 78 f.; Baade, S. 89; Weiß, S. 138 f.; Bayer, S. 163; Partsch,

sammenhang zwischen fehlendem Initiativrecht und fehlender Änderungsbefugnis her ³⁸⁸⁾.

Allerdings meinte Laband, das Recht der Amendierung sei de jure nicht ausgeschlossen, nur de facto beschränkt, "da der Inhalt und Wortlaut des Vertrages nicht unter den Organen des Reiches, sondern zwischen den Bevollmächtigten des Reiches und des fremden Staates vereinbart und festgestellt" werde ³⁸⁹⁾. Dieser Auffassung ist offenbar die Reichstagspraxis nicht gefolgt ³⁹⁰⁾. Nach Hatschek war ein solches Amendementsrecht auch in anderen Staaten nicht anerkannt ³⁹¹⁾. In Österreich ging man davon aus, daß das Amendierungsrecht bei Staatsverträgen ausgeschlossen sei ³⁹²⁾. Nach Kisker ³⁹³⁾ gilt die Unzulässigkeit von Änderungsanträgen im parlamentarischen Zustimmungsverfahren für die meisten westlichen Demokratien mit Ausnahme der Vereinigten Staaten von Nordamerika ³⁹⁴⁾.

Demnach ist festzustellen, daß gegenwärtig dem Parlament keine rechtliche Einflußmöglichkeit auf die Gestaltung des von der Exekutive vereinbarten Vertragstextes eingeräumt ist ³⁹⁵⁾.

S. 97 Fn. 60; Treviranus, Außenpolitik, S. 46 f.; derselbe in DÖV 76, 327 f; Ipsen in NJW 63, 1380; Féaux de la Croix in NJW 64, 386; Jarass in DÖV 75, 121; Möller in DÖV 63, 169; Wiese in DVB1. 75, 73.

Vgl. für den früheren Rechtszustand Hatschek I, S. 588, sowie für das österreichische Recht Gerlich, S. 82.

388) Vgl. Pitamic, S. 62 f.

389) Vgl. Laband II, S. 159.

390) Vgl. Hatschek I, S. 389.

391) Vgl. Hatschek I, S. 388 f.

392) Vgl. Pitamic, S. 61 ff.

393) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 124.

394) Vgl. Partsch, S. 97 Fn. 60.

395) Zu der Rechtfertigung dieses Ergebnisses siehe unten S. 150 ff., zu den Möglichkeiten einer Verbesserung der Beteiligung der Parlamente siehe unten S. 165 ff.

b) Einwirkung auf die Zustimmungserklärung

Wenn auch über Staatsverträge nur "im ganzen" abgestimmt werden kann und das Parlament nicht durch Änderungsanträge auf den Vertragsinhalt und den Vertragstext einwirken kann, so braucht dies nicht zu bedeuten, daß dem Parlament auch jede Einwirkung auf die Abfassung der Zustimmungserklärung, sei es ein Zustimmungsgesetz oder ein einfacher Zustimmungsbeschluß, verwehrt wäre. Anders als Text und Inhalt des Vertrages unterliegt nämlich die Zustimmungserklärung seiner Disposition³⁹⁶⁾, was in den Formulierungen einiger Geschäftsordnungen zum Ausdruck kommt, wo Änderungsanträge zu Entwürfen von Zustimmungsgesetzen als grundsätzlich zulässig vorausgesetzt werden³⁹⁷⁾.

Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, die Legislative könne in vollem Umfang über Text und Inhalt der Zustimmungserklärung verfügen. Mag auch die Bestimmung des Textes der Zustimmungserklärung an sich der freien Disposition des Parlamentes unterliegen, so ist dennoch diese textliche Aussage von dem möglichen Inhalt der Zustimmungserklärung abhängig. Dabei ist entscheidend, daß die Zustimmung "eine allgemeine und unteilbare Billigungsklausel"³⁹⁸⁾ ist, die nicht mit Bedingungen versehen werden darf, sondern klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muß, ob die Zustimmung erteilt oder verweigert wird³⁹⁹⁾.

Ist das Parlament danach zwar hinsichtlich des Inhalts der eigentlichen Zustimmungserklärung gebunden, so kann es doch

396) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 47.

397) Vgl. § 70 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz (Fn. 384).

398) Vgl. Kaufmann, S. 452.

399) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 47; Weiß, S. 141 Fn. 127; Ipsen in NJW 63, 1380; Féaux de la Croix in NJW 64, 386; Hatschek I, S. 589 ff. Anderer Ansicht Laband II, S. 159. Jarass, DÖV 75, 124, will eine Zustimmung unter der Bedingung zulassen, daß die Regierung einen gewünschten Vorbehalt erklärt.

mit der Zustimmungserklärung weitere Bestimmungen verbinden. Zwar folgert Ipsen ⁴⁰⁰⁾ insbesondere aus der "verfassungsrechtlichen Natur des parlamentarischen Zustimmungsaktes", daß das Zustimmungsgesetz neben der Zustimmungsklausel nicht mit weiteren materiell-rechtlichen Vorschriften "bepackt" werden dürfe. Ein solches "Bepackungsverbot" entspricht aber nicht der ständigen deutschen Gesetzgebungspraxis ⁴⁰¹⁾. So hat beispielsweise der Deutsche Bundestag aufgrund eines interfraktionellen Antrags in das Vertragsgesetz zur Europäischen Menschenrechtskonvention einen neuen Artikel eingefügt, wonach die Konvention auch in West-Berlin gelten soll ⁴⁰²⁾. Auch das Bundesverfassungsgericht hat eine "Bepackung" des Zustimmungsgesetzes ausdrücklich gebilligt, indem es erklärte, über die Zustimmung zum Vertrag hinaus könnten im Rahmen desselben Gesetzes unmittelbar Rechte und Pflichten des einzelnen begründet werden ⁴⁰³⁾. Solche zusätzliche gesetzliche Regelungen kommen allerdings nur in Betracht, soweit die Zustimmungserklärung selbst in Gesetzesform abgegeben wird.

c) Sonstige Einwirkungsmöglichkeiten

Der Deutsche Bundestag hat auch dadurch Einfluß auf die Gestaltung von Staatsverträgen zu gewinnen gesucht, daß er

400) Vgl. Ipsen in NJW 63, 1380 f.

401) Vgl. Féaux de la Croix in NJW 64, 386 f.; Wiese in DVB1. 75, 77 m. w. N.

402) Vgl. Weiß, S. 138 f. mit Fn. 115 sowie Stenographischer Bericht über die 217. Sitzung des Deutschen Bundestags der 1. Wahlperiode am 10. Juni 1952, S. 9512, 9515.

Weitere Beispiele bei Féaux de la Croix in NJW 64, 386; 387 mit Fn. 24 und 25.

403) Vgl. BVerfGE 6, 294 f.; Féaux de la Croix in NJW 64, 386; Treviranus in DÖV 76, S. 327 f.; Bayer, S. 176 Fn. 365; Lechner-Hülshoff, § 78 Anm. 4 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags. Anderer Ansicht allerdings Hatschek I, S. 592, und Kraus, S. 354.

die Exekutive aufforderte, bei der Ratifizierung des Vertrages einen nach den Bestimmungen des Vertrags oder nach allgemeinem Völkerrecht zulässigen Vorbehalt abzugeben ⁴⁰⁴⁾ ⁴⁰⁵⁾ oder sich um den Abschluß weiterer Verträge zu bemühen, die den bereits unterzeichneten Vertrag in solchen Fragen ergänzen sollten, die dem Bundestag als noch zu wenig geklärt erschienen ⁴⁰⁶⁾.

Von letzterer Möglichkeit wurde beispielsweise bei der Beratung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel Gebrauch gemacht, indem die Bundesregierung in einem Entschließungsantrag aufgefordert wurde, dem Deutschen Bundestag den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu dem bereits unterzeichneten Übereinkommen über den Festlandsockel vorzulegen und auf eine den Interessen der Bundesrepublik Rechnung tragende Regelung der Abgrenzung ihres Anteils am Festlandsockel der Nordsee gegenüber den übrigen Anliegerstaaten hinzuwirken ⁴⁰⁷⁾.

IV. Vertragsschlußverfahren und Ratifikationszustimmungsverfahren

Für die Beurteilung der Einflußmöglichkeiten der Legislative auf das Zustandekommen eines Staatsvertrages ist es von wesentlicher Bedeutung, zu welchem Zeitpunkt sie im Rahmen des Prozesses, der zur Entstehung des Staatsvertrages führt, beteiligt wird.

404) Diese Aufforderung findet sich sowohl in Vertragsgesetzen als auch in Entschließungen zu Vertragsgesetzen. Vgl. Weiß, S. 141 mit Fn. 124 und 125; Wiese in DVBl. 75, 77; Treviranus in DÖV 76, 325.

405) Zu der Problematik der Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen vgl. m. w. N. Jarass in DÖV 75, 117 ff.; Wiese in DVBl. 75, 73 ff.; Treviranus in DÖV 76, 325 ff.; Weiß, S. 141 f.

406) Vgl. Partsch, S. 97 mit Fn. 60, 100; Weiß, S. 120, 138 mit Fn. 115 und S. 141.

407) Vgl. Weiß, S. 120 sowie den in Fn. 368 zitierten Entschließungsantrag.

1. Notwendigkeit der Durchführung des Ratifikationszustimmungsverfahrens vor der Ratifikation

Im Ablauf des Vertragsschlußverfahrens ⁴⁰⁸⁾ muß die Beteiligung des Parlamentes aus Gründen des innerstaatlichen Verfassungsrechts vor der Ratifikation erfolgen. Soweit nämlich die Zustimmung der Legislative zum Vertragsabschluß verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist, darf die für das Verhältnis zum Vertragspartner relevante Ratifikationserklärung durch das vertretungsberechtigte Staatsorgan erst abgegeben werden, wenn das Parlament intern die Zustimmung zur Ratifikation gegeben hat ⁴⁰⁹⁾. Erst durch diese - von der Ratifikation zu unterscheidende ⁴¹⁰⁾ - Ratifikationszustimmung wird das vertretungsberechtigte Staatsorgan ermächtigt, einen Vertrag mit bindender Wirkung nach außen endgültig abzuschließen ⁴¹¹⁾.

Die Notwendigkeit einer förmlichen Beteiligung des Parlaments vor der Ratifikation sagt indessen noch nichts darüber aus, in welcher der vor der Ratifikation liegenden Phasen des Vertragsschlußverfahrens die Beteiligung zu erfolgen hat. Ausdrückliche Regelungen des Verfassungsrechts, welche die Beteiligung zu einem bestimmten Zeitpunkt innerhalb der vor der Ratifikation liegenden Phasen des Vertragsschlußverfahrens gebieten oder verbieten, bestehen nicht.

Dies gilt auch für die Rechtslage in Bayern. Zwar macht Artikel 72

408) Vgl. oben S. 88 ff.

409) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 422 unter III.; Das Deutsche Bundesrecht, I A 10 Erl. zu Artikel 59 GG; von Mangoldt-Klein, S. 1142, 1150; Rudolf, S. 202; Weiß, S. 130; Laband II, S. 156 f.

410) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 422 unter IV.; Grassl, S. 70 Fn. 51; Dahm, S. 77.

411) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 422 unter IV.; von Mangoldt-Klein, S. 1145; Weiß, S. 129; Bayer, S. 161; Meyers, S. 815 mit Fn. 10; BVerfGE 1, 410 f. Die Frage, inwieweit die Exekutive zur Ratifikation verpflichtet ist, kann hier dahinstehen.

Abs. 2 der bayerischen Verfassung nach seinem Wortlaut den Abschluß eines Staatsvertrages von der "vorherigen" Zustimmung des Landtags abhängig. Die bayerische Staatspraxis versteht aber unter dem Abschluß des Staatsvertrags nur seine endgültige Vollziehung, d. h. die Ratifikation, die auch in Bayern erst nach dem parlamentarischen Zustimmungsakt erfolgt ⁴¹²⁾.

2. Durchführung des Ratifikationszustimmungsverfahrens nach der Unterzeichnung des Staatsvertrags

Entscheidend für den Zeitpunkt der förmlichen Einschaltung des Parlaments durch Einleitung des Ratifikationszustimmungsverfahrens ist indessen, daß die Zustimmung nur zu einem konkreten, in allen seinen Einzelheiten festgelegten und somit ratifikationsfähigen Vertrag erteilt werden kann, weil sonst der Gegenstand der Zustimmung nicht hinreichend bestimmt wäre ⁴¹³⁾. Dies setzt voraus, daß zwischen den Vertragspartnern eine Einigung über den endgültigen Vertragstext erzielt worden ist, wie sie in der Unterzeichnung des Vertrags durch die vertretungsberechtigten Staatsorgane ⁴¹⁴⁾ zum Ausdruck kommt. Daher ist, wie Kraus feststellt ⁴¹⁵⁾, "für eine eigentliche Zustimmung zu einem Vertragsentwurf" vor der Unterzeichnung kein Raum, da sein Inhalt noch nicht feststeht.

3. Ergebnis

Demnach ist die parlamentarische Zustimmung nach der Unterzeichnung durch die vertretungsberechtigten Staatsorgane und vor der

412) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 424; Meder, Artikel 72 Rdnr. 7; Armbruster, Rechtsgutachten, S. 11 f.
Unrichtig daher Grawert, S. 55 Fn. 101, der die "vorherige Zustimmung" offensichtlich in anderem Sinn interpretiert.

413) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 424.

414) Zu Zeitpunkt und Funktion der Unterzeichnung im Vertragsschlußverfahren vgl. oben S. 89.

415) Vgl. Kraus, S. 350.

Ratifikation einzuholen. Dem entspricht sowohl die frühere als auch die gegenwärtige Staatspraxis ⁴¹⁶⁾, was auch in der Abfassung der Zustimmungserklärungen zum Ausdruck kommt ⁴¹⁷⁾.

Damit ist allerdings noch nichts über die Möglichkeiten und die Notwendigkeit einer früheren Einschaltung der Parlamente in den Prozeß, der zur Entstehung eines Staatsvertrages führt, gesagt.

V. Beteiligung des Parlaments außerhalb des Ratifikationszustimmungsverfahrens

1. Gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung

Neben der geschilderten förmlichen Beteiligung des Parlaments im Ratifikationszustimmungsverfahren kennt das geltende Recht in den Ländern auch eine gesetzlich vorgeschriebene informative Einschaltung des Parlaments in den Prozeß der Entstehung eines Staatsvertrages. Es handelt sich dabei um die Unterrichtsverfahren über Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG, wie sie in einigen Landeshaushaltsordnungen vorgesehen und bereits oben ⁴¹⁸⁾ dargestellt worden sind.

Ergibt die rechtliche Würdigung, daß es sich bei den beabsichtigten Vereinbarungen nach den oben ⁴¹⁹⁾ erörterten Gesichtspunkten um Staatsverträge handelt, so besteht aufgrund dieser haushaltsrechtlichen Vorschriften eine Verpflichtung zur Beteiligung des

416) Vgl. Kraus, S. 350; Poetzsch-Heffter, S. 223; Weiß, S. 129; Treviranus in DÖV 76, 327; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 424.

417) Vgl. Anschütz, S. 265, sowie die Zustimmungsklausel, die in aller Regel (vgl. BVerfGE 36, 7) wie folgt lautet:
"Dem am ... unterzeichneten Vertrag ... wird zugestimmt."

418) Vgl. oben S. 16 ff.

419) Vgl. oben S. 84.

Parlaments bereits vor der Unterzeichnung des Vertrags ⁴²⁰⁾.

Eine nähere Ausgestaltung dieses Unterrichtsverfahrens ist, soweit ersichtlich, lediglich in den Geschäftsordnungen des Landtags von Nordrhein-Westfalen und des Landtags Rheinland-Pfalz erfolgt ⁴²¹⁾. Danach werden die Vorlagen grundsätzlich in dem Haushalts- und Finanzausschuß sowie in den zuständigen Fachausschüssen des Landtags beraten. Eine Fraktion oder eine Gruppe von Abgeordneten ⁴²²⁾ kann eine Behandlung der Vorlagen im Plenum des Landtags erzwingen ⁴²³⁾.

2. Freiwillige Beteiligung durch die Exekutive, dargestellt an Einzelbeispielen aus der Praxis

In der Staatspraxis macht die Exekutive, auch ohne daß eine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Verpflichtung besteht oder als bestehend betrachtet wird, häufig von der Möglichkeit Gebrauch, die Legislative bereits vor der Unterzeichnung eines Vertrags zu unterrichten, um sich so ihres Einverständnisses

420) Soweit Baden-Württemberg und Bayern von Staatsverträgen sprechen, die haushaltsmäßige Auswirkungen haben, dient der Bezug auf den Haushalt zur Abgrenzung gegenüber den übrigen Staatsverträgen. Dabei ist es als selbstverständlich anzusehen, daß eine Vereinbarung allein deswegen ein Staatsvertrag sein kann, weil sie finanzielle Auswirkungen hat. Vgl. oben S. 26 ff.
Becker, ZParl 74, 174, geht allerdings davon aus, daß Staatsverträge dort, wo sie nicht ausdrücklich genannt sind, nicht von der Unterrichtspflicht erfaßt sind.

421) Vgl. Linck in ZParl 75, 158.

422) Nach § 89 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen (Fn. 384) bei Antrag eines Viertels der Abgeordneten, nach § 56 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz (Fn. 384) auf Antrag von acht Abgeordneten.

423) Zu der Behandlung der Gemeinschaftsaufgaben in den Landesparlamenten, vorwiegend allerdings zu den Anmeldungen zu den Rahmenplänen nach Artikel 91 a GG, vgl. kritisch Linck in ZParl 75, 154 ff. Für die Behandlung der Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG gilt im Ergebnis nichts anderes.

zu dem beabsichtigten Vertrag schon im voraus zu versichern ⁴²⁴⁾, Umgekehrt können auch Initiativen aus der Mitte des Parlaments, mit denen dieses seine herkömmlichen Kontrollrechte z. B. durch Ausübung des Fragerechts, die Durchführung Aktueller Stunden, die Zitierung der Regierung und ihrer Mitglieder oder durch Aufforderungen an die Regierung im Wege der sogenannten "schlichten" Parlamentsbeschlüsse geltend macht, die parlamentarische Behandlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen auslösen.

Auf diesen Grundlagen hat sich in der Staatspraxis - vor allem des Bundes - eine Vielzahl zumeist informeller Verfahrensweisen herausgebildet, die es ermöglichen, daß das Parlament bereits vor der Unterzeichnung eines Staatsvertrages auf dessen Gestaltung, wenn auch nicht rechtlich, sondern lediglich faktisch, einen gewissen Einfluß nehmen kann. Beispielhaft sei hierzu auf folgende Verfahrensweisen hingewiesen:

- a) Bestellung besonderer parlamentarischer Beiräte für Vertragsverhandlungen

Von dieser Möglichkeit wurde nach Partsch ⁴²⁵⁾ bei den Verhandlungen über den Bonner Vertrag und über die Saar Gebrauch gemacht.

- b) Mitgliedschaft von Abgeordneten in Verhandlungsdelegationen

Auf diese Weise wirkten die Abgeordneten Blank als deutscher Verhandlungsleiter bei den Verhandlungen über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft ⁴²⁶⁾, der Abgeordnete Birrenbach als

424) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 424; Partsch, S. 98 ff.; Weiß, S. 122 ff.; Kraus, S. 350.

425) Vgl. Partsch, S. 99 mit Fn. 66, allerdings ohne nähere Angaben. Es handelt sich wohl um den Deutschlandvertrag (vgl. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 3500) und um den Saarvertrag (vgl. Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, Drucksache 2901).

426) Vgl. Partsch, S. 99; Weiß, S. 123 mit Fn. 30.

deutscher Verhandlungsleiter bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel ⁴²⁷⁾ sowie die Abgeordneten Achenbach und Wienand bei den Verhandlungen zum deutsch-sowjetischen Vertrag ⁴²⁸⁾ mit.

c) Einrichtung eines ständigen Beirates für außenpolitische Fragen

Ein solcher Beirat wurde im Jahre 1950 aufgrund einer Absprache zwischen dem Außenhandelsausschuß des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung eingerichtet, um eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung bei der Gestaltung handelspolitischer Vereinbarungen sicherzustellen ⁴²⁹⁾. Ziel der Einrichtung dieses auch in späteren Legislaturperioden erneut bestellten Ausschusses ⁴³⁰⁾ war die Beratung der Bundesregierung beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen. Der Beirat sollte "als Bindeglied zwischen der handelspolitischen Arbeit der Bundesregierung und der parlamentarischen Arbeit dafür sorgen, daß die grundsätzliche Verantwortung des Parlaments für die Gestaltung der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Geschehnisse auch auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik zur Wirkung kommt" ⁴³¹⁾.

d) Information und Konsultation der Fraktionsvorsitzenden

Es entspricht ständiger Übung, daß der Bundeskanzler oder der Bundesminister des Auswärtigen die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen nach ihrem Ermessen über wichtige außenpolitische

427) Vgl. Weiß, S. 123 mit Fn. 30.

428) Vgl. Weiß, S. 122 mit Fn. 28 und S. 123 mit Fn. 29.

429) Vgl. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1207, sowie Partsch, S. 99 f.; Weiß, S. 128 und Grewe in VVDStRL 12, 156.

430) Vgl. Weiß, S. 128 mit Fn. 56.

431) Vgl. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1207.

Vorgänge informieren und auch im Laufe von Verhandlungen konsultieren ⁴³²⁾.

e) Information und Konsultation parlamentarischer Gremien

Eine Einflußnahme des Deutschen Bundestages auf die Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen wird auch durch die Verhandlungen des Auswärtigen Ausschusses - zum Teil auch einzelner Fachausschüsse - ermöglicht ⁴³³⁾. Vornehmlich in dem Auswärtigen Ausschuß wird das Parlament über Ziel, Gang und Stand von Vertragsverhandlungen unterrichtet. Die Abgeordneten haben dabei die Möglichkeit, Aufklärung über Hintergründe, Absichten, politische Vorgänge und Bedenken zu verlangen sowie der Regierung ihre Stellungnahmen, Vorschläge, Einwendungen oder Zustimmung mitzuteilen ⁴³⁴⁾.

Ähnliche Möglichkeiten der Information und Konsultation parlamentarischer Gremien dürfte das in Baden-Württemberg vereinbarte Verfahren über die Unterrichtung des Landtags bei Staatsverträgen von besonderer politischer Bedeutung bieten ⁴³⁵⁾.

f) Grundsatzdebatten im Plenum vor Vertragsunterzeichnung

Derartige Debatten fanden in der Vergangenheit beispielsweise bei den Vertragswerken über die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und den Atomwaffen-Sperrvertrag statt ⁴³⁶⁾.

B. Die parlamentarische Behandlung der Verwaltungsabkommen

Da Verwaltungsabkommen von der Regierung abgeschlossen werden können, ohne daß sie der Zustimmung des Parlamentes bedarf,

432) Vgl. Partsch, S. 99; Weiß, S. 124, 128 f.

433) Vgl. Partsch, S. 99; Weiß, S. 125 ff.

434) Vgl. Weiß, S. 126.

435) Vgl. oben S. 18.

436) Vgl. Weiß, S. 124.

werden sie nur ausnahmsweise im Parlament behandelt.

Neben Artikel 97 der Verfassung des Saarlandes, wonach das Parlament über "andere wichtige Vereinbarungen" zu unterrichten ist ⁴³⁷⁾, bilden, soweit ersichtlich, lediglich die genannten haushaltsrechtlichen Vorschriften und die sie näher ausführenden Geschäftsordnungsbestimmungen ⁴³⁸⁾ eine rechtliche Grundlage für die Einschaltung des Parlaments bei Verwaltungsabkommen, da auch diese den in den haushaltsrechtlichen Vorschriften angeführten Vereinbarungen zuzuordnen sind.

Da nach den dargestellten Abgrenzungskriterien zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen auch Verträge mit finanziellen Auswirkungen Staatsverträge sein können ⁴³⁹⁾, dürften als Verwaltungsabkommen mit finanziellen Auswirkungen nur solche Vereinbarungen in Betracht kommen, welche die Exekutive aufgrund eigener Befugnis ohne rechtserhebliche Beteiligung des Parlaments abschließen darf ⁴⁴⁰⁾.

Im übrigen ist davon auszugehen, daß eine Einschaltung des Parlaments bei politisch bedeutsamen Verwaltungsabkommen auch im Rahmen der obengenannten informellen Verfahrensweisen ⁴⁴¹⁾ erfolgt.

437) Vgl. oben S. 16.

438) Vgl. oben S. 107.

439) Vgl. oben S. 26 ff.

440) Vgl. oben S. 73 ff.
Die Interpretation des § 10 Abs. 5 der rheinland-pfälzischen Landeshaushaltsordnung (vgl. oben S. 17 f.) schließt damit einen Teil der Verwaltungsabkommen von der Unterrichtungspflicht aus.

441) Vgl. oben S. 107 ff.

Vierter Teil

Würdigung der gegenwärtigen Beteiligung der Parlamente

Hat die vorstehende Untersuchung ergeben, nach welchen rechtlichen Vorschriften die Parlamente beim Abschluß innerbundesstaatlicher Vereinbarungen zu beteiligen sind ⁴⁴²⁾ und wie diese Vereinbarungen parlamentarisch behandelt werden ⁴⁴³⁾, so ist nunmehr zu prüfen, ob die Gefahren für das parlamentarische Regierungssystem in den Ländern und für den Föderalismus, wie man sie in der derzeitigen Vertragspraxis zu erkennen glaubt ⁴⁴⁴⁾, tatsächlich bestehen. Es ist also die Frage zu stellen, ob Umfang und Art der parlamentarischen Beteiligung beim Zustandekommen innerbundesstaatlicher Vereinbarungen in der Verfassungswirklichkeit den Parlamenten einen ihrer verfassungsmäßigen Stellung als Gesetzgebungs- und Kontrollorgan entsprechenden Einfluß auf die Gestaltung der vertraglichen Beziehungen einräumen oder ob die Parlamente aus den Bereichen, die Gegenstand von Verträgen sind, de facto verdrängt werden und somit Regelungen entstehen, deren demokratische Legitimation fragwürdig ist, und ein besonderes Vertragsrecht geschaffen wird, dessen demokratische Kontrolle nicht mehr ausreichend gewährleistet ist.

A. Staatsverträge

I. Die Tauglichkeit des Zustimmungserfordernisses zur Sicherung parlamentarischer Beteiligung

Prüft man unter dieser Fragestellung die Beteiligung der Parlamente am Zustandekommen von Staatsverträgen, so scheint es, als

442) Vgl. oben S. 6 ff., 32 ff.

443) Vgl. oben S. 87 ff.

444) Vgl. Einleitung S. 3 f.

sichere das verfassungsmäßige Zustimmungserfordernis den Parlamenten die Ausübung eines bestimmenden Einflusses auf die Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen, soweit sie nur durch Staatsvertrag geregelt werden können; denn ohne die Zustimmung des Parlaments darf eine Landesregierung einen innerbundesstaatlichen Staatsvertrag nicht ratifizieren ⁴⁴⁵⁾. Theoretisch haben es daher die Parlamente in der Hand, die Ratifikation eines Staatsvertrages zu ermöglichen oder zu verhindern.

1. Die Handhabung des Zustimmungsrechtes in der Staatspraxis

Die parlamentarische Behandlung von Staatsverträgen in der Staatspraxis weckt indessen Zweifel, ob das Zustimmungserfordernis seinem Zweck, die Einhaltung der innerstaatlichen Kompetenzordnung zu sichern ⁴⁴⁶⁾, zu entsprechen geeignet ist. Auffällig ist nämlich, daß Staatsverträgen offensichtlich nahezu ausnahmslos von den Parlamenten die Zustimmung erteilt wird, wie die Staatspraxis von Reich und Bund ergibt. Seit 1871 ist kein völkerrechtlicher Vertrag an der mangelnden Zustimmung der zuständigen Gesetzgebungskörperschaften gescheitert ⁴⁴⁷⁾.

Allerdings gibt es aus dem Bereich der innerbundesstaatlichen Kooperation einige wenige Ausnahmen, in denen Landesparlamente der Vertragspolitik ihrer Regierung Widerstand geleistet haben ⁴⁴⁸⁾. Diese Ausnahmen fallen jedoch gegenüber der umfangreichen Vertragspraxis der Bundesländer nicht ins Gewicht; sie ändern daher nichts an der grundsätzlichen Erkenntnis, daß die Parlamente in aller Regel Entwürfen von Staatsverträgen, so wie sie ihnen von der Regierung vorgelegt werden, zuzustimmen pflegen.

445) Vgl. eingehend oben S. 91 f., 104.

446) Vgl. oben S. 29 ff.

447) Vgl. Baade, S. 92; Kisker, Kooperation, S. 125; Weiß, S. 125.

Anders beispielsweise in Frankreich, den Niederlanden und den Vereinigten Staaten von Nordamerika, vgl. dazu Weiß, S. 139 f. mit Fn. 117, 122.

448) Vgl. die Beispiele bei Kisker, Kooperation, S. 125 mit Fn. 445.

2. Die Gründe für die gegenwärtige Handhabung des Zustimmungswortes

a) Das parlamentarische Regierungssystem

Es liegt nahe, den Grund für dieses Verhalten der Parlamente in der Grundstruktur der parlamentarischen Demokratie selbst zu suchen. Da nämlich im parlamentarischen System die Regierung von der sie tragenden Parlamentsmehrheit abhängt und zwischen Regierung und Regierungsmehrheit im Parlament im Normalfall Interessenidentität besteht, erscheint ein Veto gegen einen von der Regierung ausgehandelten und von ihr dem Parlament zur Zustimmung vorgelegten Vertragsentwurf nicht realistisch ⁴⁴⁹⁾.

Der Hinweis auf das parlamentarische Regierungssystem allein vermag indessen diesen praktizierten "Zustimmungsautomatismus" ⁴⁵⁰⁾ oder diese "akzessorische Bestätigung des Vertrages durch das Parlament" ⁴⁵¹⁾ nicht hinreichend zu erklären. Wenn auch in diesem System die Interessen von Regierung und Regierungsmehrheit gleichgerichtet sind, so bedeutet dies doch nicht, daß die Tätigkeit des Parlaments auf eine bloße Akklamation zu den Vorschlägen und Vorlagen der Regierung reduziert ist. Vielmehr bleibt zwischen dem Parlament als Gesetzgebungsorgan und oberstem Kontrollorgan und der Regierung als der Spitze der Exekutive ein Spannungsverhältnis bestehen ⁴⁵²⁾. Dies wirkt sich dahin aus, daß die Regierung weder ein Vollzugsausschuß des Parlamentes noch das Parlament ein bloßes Instrument der Regierung ist, sondern Parlament und Regierung in ständiger Durchdringung und gegenseitiger

449) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 125; Treviranus, Außenpolitik, S. 59.

450) Im Jargon der Parlamentarier werden Staatsverträge häufig als "Selbstgänger" bezeichnet - eine Formulierung, die nicht nur zum Ausdruck bringt, daß die Staatsverträge nicht intensiv beraten werden, sondern daß auch kaum eine Möglichkeit besteht, auf ihren Inhalt Einfluß zu gewinnen.

451) Formulierung von Treviranus, Außenpolitik, S. 59.

452) Vgl. BVerfGE 10, 17; Friesenhahn, S. 35.

Abhängigkeit leben, wobei die Akzente von Fall zu Fall anders gesetzt sein können ⁴⁵³⁾.

Dieses Spannungsverhältnis wird gerade bei der Beratung von Gesetzentwürfen deutlich, wo nicht nur die parlamentarische Opposition ihre politischen Ziele artikuliert, sondern wo auch die Parlamentsmehrheit in der Auseinandersetzung mit der Regierung ihren von der Regierungsmeinung abweichenden Vorstellungen Geltung verschafft. Typisch für das Gesetzgebungsverfahren ist daher, daß Regierungsvorlagen ebenso wie auch Initiativen aus der Mitte des Hauses im Laufe der Beratungen Änderungen durch das Parlament erfahren ⁴⁵⁴⁾. Das Parlament nutzt demnach die Möglichkeit, Gesetzentwürfe korrigierend seinen Wünschen anzupassen ⁴⁵⁵⁾ und somit "schöpferischen und aktiven Anteil" auch an den von der Regierung eingebrachten Gesetzen zu nehmen ⁴⁵⁶⁾ ⁴⁵⁷⁾.

453) Vgl. Friesenhahn, S. 36.

454) Eine genauere Aussage über den Umfang, in dem die Parlamente von ihrer Änderungsbefugnis Gebrauch machen, ließe sich nur nach einer besonderen Untersuchung treffen, bei der die unverändert angenommenen, die mit Änderungen angenommen und die abgelehnten Regierungsvorlagen gegenüberzustellen wären. Allerdings würde dazu eine bloß statistische Gegenüberstellung nicht ausreichen, da sich einerseits hinter einer Annahme mit Änderungen eine völlige Durchkreuzung des Konzepts der Regierung verbergen kann und andererseits die Ablehnung von Regierungsentwürfen dadurch umgangen wird, daß sie im Parlament nicht behandelt werden und wegen des Grundsatzes der Diskontinuität mit dem Ablauf der Legislaturperiode untergehen.

455) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 124; Friesenhahn, S. 36.

456) Vgl. Baade, S. 88; Kisker in VVDStRL 31, 122.

457) Falsch und gegen alle parlamentarische Praxis daher Grassl, S. 80 mit Fn. 85, nach dem "zwischen dem Gesetzesbeschluß ... und der Zustimmung zu Staatsverträgen ... in der Regel ohnehin nur ein formaler Unterschied" besteht.

b) Die Bedeutung der pauschalen Abstimmung über einen
Staatsvertrag

Dieses gegenseitige Verhältnis zwischen Parlament und Regierung im parlamentarischen System wird jedoch zuungunsten des Parlaments dadurch verändert, daß ein Staatsvertrag im Ratifikationszustimmungsverfahren nur im ganzen angenommen oder abgelehnt werden kann ⁴⁵⁸⁾.

aa) Politischer Zwang

Diese harte Alternative schließt differenzierende Lösungen im Sinne eines vernünftigen, der jeweiligen politischen Situation und den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen angemessenen Ausgleichs des Spannungsverhältnisses zwischen Parlament und Regierung aus; sie läßt dem Parlament nur die Wahl zwischen einer Unterordnung unter den Willen der Regierung durch Annahme des Staatsvertrages oder einem Konflikt mit ihr durch Ablehnung des Staatsvertrages.

In der Praxis des parlamentarischen Systems bedeutet diese Alternative eine Stärkung der Stellung der Regierung ⁴⁵⁹⁾. Vor diese Alternative gestellt wird nämlich die Parlamentsmehrheit im Zweifel einer Annahme des Staatsvertrages zuneigen, um einen der Partei schädlichen Konflikt mit der von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung zu vermeiden ⁴⁶⁰⁾.

bb) Faktischer Zwang

Neben diesem politischen Zwang besteht auch in der Sache ein Zwang zur Annahme eines Staatsvertrages, der den politischen Zwang unterstützt und verstärkt.

458) Vgl. oben S. 99 ff.

459) Vgl. Paade, S. 91, 93.

460) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 47, 59, 93.

Da das Parlament den Vertrag, will es ihn modifizieren, nur ablehnen kann, muß es bei seiner Entscheidung die Bedeutung der einzelnen Vertragsbestimmung, der es seine Zustimmung nicht geben will, stets gegenüber der Bedeutung des Gesamtvertrages abwägen. Diese Abwägung wird regelmäßig ergeben, daß das Festhalten an eigenen Vorstellungen in einzelnen Punkten außer Verhältnis zu der Bedeutung des Vertrages insgesamt steht ⁴⁶¹⁾.

Es kommt hinzu, daß das Parlament bei der Beurteilung der das Außenverhältnis des Staates betreffenden Folgen seiner Entscheidung, die es ebenfalls zu berücksichtigen hat, in hohem Maße von der Regierung abhängig ist, die insbesondere aufgrund des von ihr geführten ⁴⁶²⁾ Vertragsschlußverfahrens zu einer sachverständigeren Begutachtung in der Lage sein wird ⁴⁶³⁾. Das gilt vor allem für die Frage, ob durch die Ablehnung des Staatsvertrages die Regierung desavouiert und die Verlässlichkeit des Staates als Vertragspartner in Zweifel gezogen werden kann ⁴⁶⁴⁾, und für die weitere Frage, ob die Ablehnung zu einem Verlust der Kompromißbereitschaft bei dem Vertragspartner führen kann und damit vertragliche, im Interesse des eigenen Staates liegende Regelungen auf Zeit oder auf Dauer unmöglich gemacht werden ⁴⁶⁵⁾. Die Rücksicht auf mögliche Störungen des Außenverhältnisses wird die Parlamente im Zweifel zur Zustimmung bewegen ⁴⁶⁶⁾.

461) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 125.

462) Vgl. oben S. 88, 97.

463) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 123 f.

464) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 125; Weiß, S. 139 f.; Treviranus, Außenpolitik, S. 47.

465) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 126, der darauf hinweist, daß angesichts der Schwierigkeit, Kompromißformeln zu finden, die Skrupel der Parlamentarier, sich einer solchen Formel zu widersetzen, proportional mit der Zahl der Vertragspartner wachsen.

466) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 47.

Allerdings darf, wie die obengenannten Beispiele zeigen ⁴⁶⁷⁾, nicht verkannt werden, daß diese für die völkerrechtlichen Vertragsbeziehungen charakteristische Situation nicht in der gleichen Ausprägung bei den allein schon wegen ihrer Regelungsmaterie leichter überschaubaren innerbundesstaatlichen Vertragsbeziehungen vorzufinden ist ⁴⁶⁸⁾.

3. Schlußfolgerung

Solange die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments darauf beschränkt sind, einen fertigen Vertragsentwurf in toto zu akzeptieren oder zu verwerfen, kommt daher die Möglichkeit, die Zustimmung zu verweigern, "einem nicht praktikablen Veto" gleich ⁴⁶⁹⁾. Das Zustimmungsrecht erweist sich als eine Waffe, von der praktisch kein Gebrauch gemacht werden kann ⁴⁷⁰⁾. Vielmehr hat die Regierung es in der Hand, das Parlament vor vollendete Tatsachen zu stellen ⁴⁷¹⁾, da sie keine Änderungen des Vertrages zu erwarten hat, die ihr eine frühere Einschaltung des Parlamentes ratsam erscheinen lassen könnte ⁴⁷²⁾. Dies ist das Gegenteil einer "aktiven und schöpferischen" Mitarbeit des Parlaments ⁴⁷³⁾.

Diese strikte Alternative der Annahme oder Ablehnung eines Staatsvertrages im Ratifikationszustimmungsverfahren bringt die Legislative im parlamentarischen System damit gerade in die Zwangslage, vor der sie die Einführung des Zustimmungserfordernisses bewahren sollte; denn sie sollte in ihrer Entscheidung

467) Vgl. oben S. 113.

468) Davon geht offensichtlich auch Kisker, Kooperation, S. 125 f., aus.

469) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 125; Treviranus, Außenpolitik, S. 59.

470) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 47.

471) Vgl. Weiß, S. 140; Treviranus, Außenpolitik, S. 59.

472) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 38.

473) Vgl. S. 115.

nicht durch Vorentscheidungen der Regierung präjudiziert werden⁴⁷⁴⁾. Eine solche Präjudizierung ist mit dem Verfassungsrecht, das ein Zusammenwirken von Exekutive und Legislative beim Zustandekommen zwischenstaatlicher Vereinbarungen vorsieht⁴⁷⁵⁾, also von einer eigenständigen Mitwirkung der Legislative ausgeht, nicht vereinbar. Der Zweck des Zustimmungserfordernisses, die Einhaltung der innerstaatlichen Kompetenzordnung zu sichern⁴⁷⁶⁾, wird nur noch formal erfüllt. Das Parlament wird damit "zur formalen Apparatur der Legalitätsvermittlung zurückgebildet"⁴⁷⁷⁾.

Diese nur formale Erfüllung des Zustimmungserfordernisses steht gleichzeitig in Widerspruch zu dem Demokratiegebot; denn dieses setzt für die Ordnung wichtiger Lebensbereiche voraus, daß der demokratisch legitimierte Gesetzgeber diese Ordnung nicht nur in den Grundzügen zumindest selbst verantwortet, sondern auch in einem öffentlichen Willensbildungsprozeß unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstrebenden Interessen gestaltet⁴⁷⁸⁾. Den Anforderungen an ein solches Handeln kann die gegenwärtige parlamentarische Beteiligung im Ratifikationszustimmungsverfahren nicht genügen⁴⁷⁹⁾. Somit entstehen mit wachsender Kooperation immer mehr Rechtsbereiche ohne hinreichende demokratische Legitimation.

474) Vgl. Meyers, S. 815 mit Fn. 10.

475) Vgl. oben S. 19 f.

476) Vgl. oben S. 29 ff.

477) So Ossenbühl, Entwicklungsplanung, S. 71, für die Beteiligung der Parlamente an der Planung (unter Berufung auf Harnischfeger, zitiert S. 71 Fn. 84).

478) Vgl. BVerfGE 41, 251, 259 f.

479) Vgl. Hans Schneider in VVDStRL 19, 163; Kisker, Kooperation, S. 301, 229.

II. Der Machtzuwachs der Regierungen durch zwischenstaatliche Kooperation

Die Mängel der parlamentarischen Beteiligung am Zustandekommen von Staatsverträgen verschaffen der Regierung die Möglichkeit, mit den Mitteln der Vertragspolitik in Teilbereiche der Gesetzgebung einzudringen, die ihr nach der innerstaatlichen Kompetenzordnung versperrt sind⁴⁸⁰⁾. Die Regierung kann über den Vertrag ihre Vorstellungen über die Gestaltung der innerstaatlichen Rechtsordnung durchsetzen, da eine Verweigerung der Zustimmung durch das Parlament regelmäßig nicht zu erwarten ist⁴⁸¹⁾. Mit der wachsenden Zahl zwischenstaatlicher Vereinbarungen kann sie innerstaatlich ihr Gewicht zu Lasten des Parlaments verstärken.

1. Die innerbundesstaatliche Kooperation

Diese Feststellung gilt nicht nur für die vertragliche Kooperation im Bereich der internationalen Beziehungen⁴⁸²⁾, sondern vor allem für die innerbundesstaatliche Kooperation, die zu Verflechtungen zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander geführt hat und weiter führen wird, die an Zahl und Intensität die ebenfalls zunehmenden internationalen Verflechtungen übertreffen dürften⁴⁸³⁾.

Charakteristisch für diese innerbundesstaatliche Kooperation ist, daß sie sich nicht auf einzelne Gebiete beschränkt, sondern nahezu alle Bereiche der Aufgaben der Länder durchzieht und

480) Vgl. Baade, S. 93.

481) Vgl. oben S. 113.

482) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 61; Baade, S. 91 ff.; Partsch, S. 97.

483) Einen gewissen, wenn auch nicht vollständigen und nicht den neuesten Stand vermittelnden, Überblick über das Maß der innerbundesstaatlichen Verflechtungen geben die Zusammenstellungen bei Schneider, Verträge, S. 34 ff.; Giese, S. 176 ff., Grassl, S. 129 ff., und Kisker, Kooperation, S. 307 ff.

auch diejenigen Materien nicht ausspart, die wie die Kulturhoheit als "Kernstück der Eigenstaatlichkeit" ⁴⁸⁴⁾ gelten ⁴⁸⁵⁾.

Diese Kooperation ist zum einen darauf zurückzuführen, daß das Grundgesetz mit der abschließenden Aufzählung der Kompetenzen des Bundes einen ungeregelten Raum für die Lösung überregionaler Probleme offengelassen hat, der durch gliedstaatliche Vereinbarungen überbrückt werden muß ⁴⁸⁶⁾. Zum anderen ist die wachsende Forderung nach Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit ein wesentlicher Grund für den Abschluß auf Harmonisierung und Synchronisierung gerichteter Länderverträge ⁴⁸⁷⁾, die nicht zuletzt auch dazu dienen sollen, die Gefahr der Inanspruchnahme etwa bestehender konkurrierender oder rahmenrechtlicher Gesetzgebungskompetenzen durch den Bund entgegenzuwirken.

Diese Unitarisierungstendenz beruht auf mehreren Ursachen. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben überfordert vielfach die Leistungskraft eines einzelnen Landes ⁴⁸⁸⁾. Darüber hinaus wird es in einer hochtechnisierten und mobilen Industriegesellschaft

484) Vgl. BVerfGE 6, 347.

485) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 19 f.; Hans Schneider, Verträge, S. 18 f.; Schüle in VVDStRL 19, 155; Thieme in VVDStRL 19, 156; Krüger in VVDStRL 19, 157; Ipsen in VVDStRL 19, 157.

486) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 420; Hesse, Aspekte, S. 141, 155 f.; Thieme in VVDStRL 19, 156; Ipsen in VVDStRL 19, 157; Weber in VVDStRL 19, 158 sowie oben S. 33 ff. Bezeichnend ist insofern, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner Numerus clausus-Entscheidung für den Fall, daß der Bund in angemessener Frist eine befriedigende Regelung nicht erreichen könne, den Abschluß von Staatsverträgen durch die Länder angeregt hat, damit sie "ihrer Mitverantwortung für eine kooperative Verwirklichung des Grundrechtsschutzes gerecht werden könnten." Vgl. BVerfGE 33, 357 f. Bekanntlich wurde ein solcher Staatsvertrag dann auch unter den Ländern geschlossen. Vgl. den in Fn. 5 erwähnten Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen.

487) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 19; Hesse, Bundesstaat, S. 12, 20; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 420 f.; Bullinger in DÖV 70, 762; Zacher in BayVB1. 71, 321.

488) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 18; Hesse, Bundesstaat, S. 12; Bullinger in DÖV 70, 762.

angesichts des steigenden Gewichts von Technik, Wirtschaft und Verkehr, der gewachsenen Verflechtungen und Interdependenzen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens wie der gestiegenen Planungs-, Lenkungs- und Verteilungsaufgaben als eine staatliche Aufgabe angesehen, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse herzustellen⁴⁸⁹⁾. Dem entspricht es, daß in der Öffentlichkeit das Verständnis für nennenswerte regionale Besonderheiten schwindet⁴⁹⁰⁾.

2. Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive

Die Fülle der bereits geschlossenen und angesichts der fortbestehenden Unitarisierungstendenz noch zu erwartenden innerbundesstaatlichen Vereinbarungen läßt bei der dargestellten Zustimmungspraxis⁴⁹¹⁾ den Schluß zu, daß innerhalb der Bundesländer bereits eine merkliche Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive in Gang gekommen ist und dieser Prozeß sich fortsetzen wird⁴⁹²⁾.

a) Das Gewaltenteilungsprinzip in den Bundesländern

aa) Die Gewaltenteilung als verfassungsrechtliches Prinzip

Nach ihren Verfassungen haben die Bundesländer ihre innere staatliche Organisation an dem Gewaltenteilungsprinzip ausgerich-

489) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 12; Bullinger in DÖV 70, 762 m. w. N. in Fn. 8; kritisch Geller-Kleinrahn-Fleßk, S. 420 f.

490) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 19 f.; Hesse, Bundesstaat, S. 20; Bullinger in DÖV 70, 762.

491) Vgl. oben S. 113.

492) Baade, S. 91, 93, konstatiert für die Rechtssetzung durch internationale Verträge bereits aufgrund der Situation im Jahre 1959 (vgl. sein Vorwort S. 8), daß hinsichtlich dieser Rechtssetzung eine "völlige Umkehrung des Prinzips der Funktionsverteilung zwischen Exekutive und Legislative" (S. 91) und eine "Umstülpung des Verhältnisses von Exekutive und Legislative in einem immer wichtiger werdenden Teilbereich der Gesetzgebung" (S. 93 m. w. N.) erfolgt sei.

tet ⁴⁹³⁾. Damit erfüllen sie zugleich die Forderung der sogenannten "Homogenitätsklausel" des Artikels 28 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen soll. Zu diesen Grundsätzen gehört auch das Prinzip der Gewaltenteilung ⁴⁹⁴⁾, wie es für den Bund in Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegt ist.

Die Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung, der nach Artikel 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Artikel 20 GG zu den unabänderlichen Grundlagen der grundgesetzlichen Ordnung gehört, bildet die Voraussetzung für den Bestand legitimer Staatlichkeit ⁴⁹⁵⁾, wie die Länder sie als Gliedstaaten des Bundes "mit eigener - wenn auch gegenständlich beschränkter - nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht" ⁴⁹⁶⁾ in Anspruch nehmen ⁴⁹⁷⁾. Deshalb gehört für die Länder "irgendeine Form von echtem Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive ... zum föderalen Minimumstandard ihrer Verfassungen, solange noch die Gliedstaaten Mitträger deutscher Staatlichkeit und nicht nur deutscher Verwaltung sind" ⁴⁹⁸⁾.

bb) Die Gewaltenteilung in der parlamentarischen Demokratie

Die überkommene Dreiteilung der Staatsgewalt in Legislative, Judikative und Exekutive, wie sie auch im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder ihren Ausdruck gefunden hat, wird vielfach unter Hinweis auf das parlamentarische Regierungssystem

493) Vgl. z. B. Artikel 77 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

494) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 28 Rdnr. 4; Leisner in DÖV 68, 390.

495) Vgl. Leisner in DÖV 68, 390.

496) Vgl. BVerfGE 6, 309; 1, 34; 34, 19.

497) Vgl. Leisner in DÖV 68, 390; Bullinger in DÖV 70, 761 f.; Pfeiffer in NJW 62, 565.

498) Vgl. Leisner in DÖV 68, 390.

in Frage gestellt. Da die Interessen von Regierung und Parlamentsmehrheit in diesem System identisch seien ⁴⁹⁹⁾, bestehe zwischen Regierung und Parlament nicht mehr das Verhältnis gegenseitiger Kontrolle und Hemmung, wie es dem Gewaltenteilungsprinzip in seiner klassischen Ausgestaltung entspreche. Das parlamentarische System werde vielmehr durch den Gegensatz zwischen Regierung (Regierung und Parlamentsmehrheit) und Opposition (Parlamentsminderheit) beherrscht. An die Stelle der überkommenen Gewaltenteilung sei die funktionale Einteilung der Staatsgewalten in Regierung, Opposition und Rechtsprechung getreten ⁵⁰⁰⁾.

Diese Auffassung übersieht indessen, daß trotz der politischen Polarität zwischen Regierung und Opposition, wie oben bereits dargetan wurde ⁵⁰¹⁾, weiterhin auch ein Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung besteht. Auch wenn man im Grundsatz von einer Identität der Interessen von Parlamentsmehrheit und Regierung ausgehen kann, so dürfen beide dennoch nicht als Einheit betrachtet werden. Auch zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung besteht nämlich ein Spannungsverhältnis, wie die vielfältigen Beispiele zeigen, bei denen die Regierung auf Druck der sie tragenden Fraktion oder bei einer Koalitionsregierung der sie tragenden Fraktionen ihre Entscheidungen korrigieren mußte. Ziel der Politik der Oppositionsfraktionen ist es häufig, gerade auf dieses Spannungsverhältnis einzuwirken, nicht nur um unterschiedliche Auffassungen im gegnerischen Lager sichtbar zu machen, sondern auch um Lösungen in ihrem Sinne herbeizuführen.

Entscheidend ist darüber hinaus, daß die herkömmliche Gewaltenteilung nach der Verfassungsordnung ein verpflichtendes Organisa-

499) Vgl. dazu bereits oben S. 114.

500) Vgl. statt vieler eingehend m. w. N. Gehrig, S. 233 ff., 241 f., sowie zu den Wandlungen des Gewaltenteilungsprinzips in der Gegenwart Weber, S. 253 ff., und die bei ihm S. 260 in Fn. 15 genannten Autoren.

501) Vgl. oben S. 114 f.

tionsprinzip darstellt. Zwar begegnen sich in der Gegenüberstellung von Legislative und Exekutive nicht mehr zwei maßgebende politische Machtkörper und bezeichnen beide nur noch Instrumentarien der Herrschaftsausübung⁵⁰²⁾. Das Gewaltenteilungssystem dient aber einer Disziplinierung und Begrenzung der staatlichen Herrschaftsapparatur⁵⁰³⁾. Dieses System zwingt die herrschenden Gruppenmächte, "ihre Willensbildung so umzusetzen, daß sie sich in die Formen traditioneller Herrschaftsausübung einkleidet"⁵⁰⁴⁾. Die Träger politischer Macht müssen sich, um ihren politischen Willen zu verwirklichen, des "staatlichen Befehlsmechanismus von Legislative, Exekutive und Justiz"⁵⁰⁵⁾ bedienen. Dieser Befehlsmechanismus erlaubt ihnen indessen nicht die ungehinderte Durchsetzung ihres Willens, sondern stellt ihnen nur ein kompliziertes, überall auf Brechung der Macht angelegtes Instrumentarium zur Verfügung⁵⁰⁶⁾.

Damit erfüllt das Gewaltenteilungssystem auch in der parlamentarischen Demokratie den ihm ursprünglich beigelegten Sinn einer Mäßigung der staatlichen Macht.

b) Störung des Gewaltenausgleichs

Dieses Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative wird durch den beschriebenen Machtzuwachs der Regierungen in den Bereichen der innerbundesstaatlichen Kooperation beeinflusst.

Ob diese Gewichtsverlagerung allerdings als so schwerwiegend anzusehen ist, daß von einem Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip gesprochen werden kann, erscheint fraglich. Trotz der wachsenden Kooperation handelt es sich bei den Gegenständen der vertrag-

502) Vgl. Weber, S. 261.

503) Vgl. Weber, S. 264.

504) Vgl. Weber, S. 263.

505) Vgl. Weber, S. 268.

506) Vgl. Weber, S. 263.

lichen Regelung nur um Teilbereiche der landesrechtlichen Rechtssetzung, was allerdings nichts über Umfang und Bedeutung im Verhältnis zu den übrigen Teilbereichen aussagt.

Ob eine verfassungsrechtlich unzulässige Machtverschiebung zugunsten der Exekutive tatsächlich eingetreten ist, kann im übrigen nicht isoliert aufgrund einer Untersuchung eines einzelnen Kompetenzbereichs der Legislative festgestellt werden. Dazu wäre es vielmehr erforderlich, auf der Grundlage der jeweiligen Verfassungsordnung die Gesamtheit der Befugnisse der Exekutive der Gesamtheit der Befugnisse der Legislative, also insbesondere ihre Kreativebefugnisse, ihre Legislativebefugnisse und ihre Kontrollbefugnisse, gegenüberzustellen.

Auf eine eingehendere Untersuchung dieser Fragen kann jedoch im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden, weil es nicht darauf ankommt, die Verfassungswidrigkeit der Gewichtsverlagerung zu konstatieren, es vielmehr für die Kritik der bestehenden Verhältnisse schon ausreicht, wenn eine solche Störung des in der Verfassung vorgesehenen Gleichgewichts beider Staatsgewalten angenommen werden kann, die geeignet ist, die Einhaltung des Grundsatzes der Gewaltenteilung zu gefährden.

Letztere Annahme erscheint gerechtfertigt, weil, worüber weitgehend Einigkeit besteht, die Zuständigkeiten der Landesparlamente stetig ausgehöhlt werden und ihnen keine neue Kompetenzen als Ersatz zuwachsen, während die Stellung der Landesexekutiven in zunehmendem Maße eine Stärkung erfährt ⁵⁰⁷⁾.

3. Der Rückgang der Landesgesetzgebung

Die Landesgesetzgebung ist in starkem Maße zurückgegangen, was sich weniger an der Zahl der Landesgesetze als an ihren Gegen-

507) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 116 ff., 126; Maunz, Fortentwicklung, S. 351 ff.; Leisner in DÖV 68, 389 ff., 392 ff.; Bullinger in DÖV 70, 761 ff., 797 ff.; Konow in DÖV 73, 25; Schmidt in DÖV 73, 470.

ständen zeigt ⁵⁰⁸⁾. Der Inhalt einer Reihe von Gesetzen erschöpft sich in der Regelung von Details, die der Bundesgesetzgeber offengelassen hat, oder in Ausführungsregelungen zu Bundesgesetzen ⁵⁰⁹⁾. Für eine selbständige, gestaltende Regelung verbleiben - abgesehen von dem Landesverfassungsrecht, der Regelung der Verwaltungsorganisation und der territorialen Gliederung - im wesentlichen nur das Schul- und Ausbildungswesen, das Polizeirecht, das kommunale Verfassungsrecht und das sonstige Kommunalrecht ⁵¹⁰⁾.

a) Die Zunahme der Gesetzgebungstätigkeit des Bundes auf Kosten der Länder

Diese Schrumpfung der Landesgesetzgebung war bereits in der Ausgangsposition des Grundgesetzes angelegt ⁵¹¹⁾. Zwar erweckt Artikel 70 GG bei oberflächlicher Betrachtung den Eindruck einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz der Länder, da danach der Bund zur Gesetzgebung nur befugt ist, soweit ihm durch das Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse verliehen sind. Aber umfassende Gesetzgebungskataloge und Einzelzuweisungen von Gesetzgebungszuständigkeiten haben die Gesetzgebung durch den Bund eindeutig in den Vordergrund treten lassen ⁵¹²⁾.

Der Bund hat seine Kompetenzen zu konkurrierender Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung weithin ausgenutzt ⁵¹³⁾. Die Voraussetzung des Artikels 72 Abs. 2 GG für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit hat sich in der

508) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 15; Leisner in DÖV 68, 390, 393 f.; Konow in DÖV 73, 25; Schmidt in DÖV 73, 470, sowie die in Fn. 12 genannten Autoren.

509) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 15.

510) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 15; Bullinger in DÖV 70, 764.

511) Vgl. Hesse, S. 14 f.; Bullinger in DÖV 70, 763.

512) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 15; Bullinger in DÖV 70, 763 f.

513) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 15; Bullinger in DÖV 70, 764 f.

Praxis nicht als Hinderung für die Gesetzgebung durch den Bund erwiesen, da diesem die Berufung auf das Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung, vor allem auf "die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 GG), gerade angesichts der bestehenden Unitarisierungstendenzen ⁵¹⁴⁾ leicht war und darüber hinaus dadurch erleichtert wurde, daß das Bundesverfassungsgericht ⁵¹⁵⁾ die Beurteilung des Vorliegens eines Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung weithin in das Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt hat, das nur in äußersten Grenzen verfassungsgerichtlich nachprüfbar ist ⁵¹⁶⁾ ⁵¹⁷⁾. Auch die rahmenrechtlichen Regelungen des Bundes, die an sich den Ländern Raum für eine Gestaltung "von substantiellem Gewicht" ⁵¹⁸⁾ geben müssen, sind in aller Regel so erschöpfend, daß sie den Ländern zwar die Regelung zahlreicher Einzelfragen überlassen, ihnen aber die Entwicklung eigener Konzepte nicht mehr ermöglichen ⁵¹⁹⁾.

Der Rückgang der Landesgesetzgebung zugunsten der Bundesgesetzgebung wurde ferner dadurch begünstigt, daß der Katalog der Bun-

514) Vgl. dazu oben S. 120 ff.

Die Unitarisierungstendenzen erweisen sich damit in doppeltem Sinn als Nachteil für die Landesgesetzgebung, indem sie nämlich sowohl die innerbundesstaatliche Kooperation als auch die Regelung durch Bundesgesetz hervorrufen.

515) Vgl. BVerfGE 2, 213, 224; 13, 230, 234, 237, 239; 26, 338, 382.

516) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 15; Bullinger in DÖV 70, 764.

517) Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Bundesländer nach dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts sich nicht veranlaßt sahen, eigene Strafvollzugsgesetze zu erlassen, obwohl u. a. wegen des vorzeitigen Endes der 6. Wahlperiode des Deutschen Bundestages offenkundig war, daß dieser die von dem Bundesverfassungsgericht gesetzte Frist nicht einhalten würde (vgl. BVerfGE 33, 1 ff., 13). Sie haben es vielmehr vorgezogen, eine Regelung durch den Bund im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung abzuwarten.

518) Vgl. BVerfGE 4, 115, 129.

519) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 15; Bullinger in DÖV 70, 764 f.

deszuständigkeiten ständig und einschneidend erweitert worden ist ⁵²⁰⁾. In einigen Fällen erfolgte diese Kompetenzänderung zugunsten des Bundes sogar auf ausdrücklichen Wunsch der Landesparlamente ⁵²¹⁾.

b) Die Gesetzgebungstätigkeit der Länder

aa) Die Entwicklung der Landesgesetzgebung

Auch soweit die Landesparlamente nicht in Ausführung von Bundesgesetzen oder innerhalb eines bundesrechtlich vorgegebenen Rahmens tätig werden, ist ein Rückgang ihrer Gesetzgebungstätigkeit zu beobachten. Dies gilt sowohl für den Umfang als auch für die Eigenständigkeit landesgesetzlicher Regelungen.

Charakteristisch für die Gesetzgebungstätigkeit der Landesparlamente ist, daß die Zahl der Änderungsgesetze die Zahl grundsätzlicher Neugestaltungen übersteigt ⁵²²⁾. Darin kommt zum Ausdruck, daß diese Bereiche weitgehend durchnormiert sind und ein Bedürfnis für grundlegende Neuordnungen nicht besteht, die gesetzlichen Regelungen daher häufig nur eine Fortschreibung

520) Vgl. z. B. das Einundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 359), das Zweiundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 363), das Achtundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 a GG) vom 18. März 1971 (BGBl. I S. 206), das Neunundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971 (BGBl. I S. 207), das Dreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 GG - Umweltschutz) vom 12. April 1972 (BGBl. I S. 593) und das Einund-dreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1972 (BGBl. I S. 1305).

521) So z. B. beim Waffenrecht (jetzt Artikel 74 Nr. 4 a GG). Vgl. den Gemeinsamen Antrag der Fraktionen der CDU, SPD und F.D.P. im Landtag Rheinland-Pfalz, VI. Wahlperiode, Drucksache VI/2668 und das in Fn. 520 genannte Einund-dreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes.

522) Vgl. Friedrich in ZParl 71, 451 f.

oder Fortentwicklung des Bestehenden zum Gegenstand haben ⁵²³⁾.

Es kommt hinzu, daß auch in den Bereichen der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Vereinheitlichung festzustellen ist ⁵²⁴⁾. Zum Teil beruht diese Vereinheitlichung auf der Anknüpfung an gemeinsame Vorbilder wie im Polizeirecht oder im kommunalen Verfassungsrecht ⁵²⁵⁾, zum Teil ist sie das Ergebnis freiwilliger Koordination, die von den Landesregierungen in Abstimmungen untereinander besonders durch die Ausarbeitung von Mustergesetzentwürfen betrieben und von den Landesparlamenten mehr oder weniger hingenommen wird ⁵²⁶⁾. Diese Art der Koordination wirkt sich besonders im Schul- und Ausbildungswesen aus, wo angesichts drängender Unitarisierungstendenzen ⁵²⁷⁾ vielfach gemeinsame Beschlüsse der Kultusminister oder Verwaltungsabkommen der Länder in Landesrecht umgesetzt werden ⁵²⁸⁾.

523) Dieser Umstand wird bisweilen dadurch verdeckt, daß für solche Änderungen gesetzgebungstechnisch die Form der Neufassung gewählt wird, die durchaus ihre Berechtigung haben mag, soweit sie Klarheit über das in Geltung befindliche Recht verschafft.
Vgl. beispielsweise die rheinland-pfälzischen Selbstverwaltungsgesetze von 1973 (Gemeindeordnung - GVBl. S. 419 -, Landkreisordnung - GVBl. S. 451 -, Bezirksordnung - GVBl. S. 466 -) und das Landesgesetz über das Bergrecht in Rheinland-Pfalz (GVBl. 1974 S. 1).

524) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 15, 20.

525) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 15.

526) Vgl. Hesse, Bundesstaat, S. 20; Weber in VVDStRL 19, 159; Leisner in DÖV 68, 392; Bullinger in DÖV 70, 764; Konow in DÖV 70, 22.

Ein typisches Beispiel hierfür ist die Verabschiedung der Landeshaushaltsordnungen, die - wenngleich viele Regelungen auch durch das Haushaltsgrundsätzgesetz (Fn. 274) vorgegeben waren - doch bis auf wenige unerhebliche Modifikationen in bemerkenswerter Weise untereinander als auch mit der Bundeshaushaltsordnung (Fn. 302) übereinstimmen. Dieses Beispiel entkräftet die Auffassung Bullingers in DÖV 70, 764, der meint, durch eine Koordination könne eine eigenständige Meinungs- und Willensbildung nicht verhindert werden.

527) Vgl. Oppermann, S. 64 bis 69.

528) Vgl. das Hamburger Abkommen, zitiert in Fn. 5, das mit Ausnahme von Baden-Württemberg, das ihm ohnehin durch Gesetz zugestimmt hat, Eingang in die Schulgesetzgebung der Länder gefunden hat. Vgl. oben S. 33 ff., 120 f.

bh) Möglichkeit echter politischer Gestaltung

Angesichts dieser Entwicklung liegt es nahe, die Frage aufzuwerfen, ob die verbliebenen Legislativkompetenzen den Landesparlamenten überhaupt noch eine "echte politische Gestaltung in einer gewissen Freiheit" ⁵²⁹⁾ ermöglichen. Insoweit ist Leisner zuzustimmen, daß ein Parlament "mächtig in einer Gewaltenteilung nur (steht), wo es auf Materien wirken kann, die einigermaßen freier, typisch parlamentskonformer Entscheidung zugänglich sind" ⁵³⁰⁾. Dabei kommt es nicht auf die Entscheidungsfreiheit allein an, sondern es muß sich auch um Entscheidungen von einigem politischem Gewicht, von einem "substantiellen Gewicht", handeln, wie es das Bundesverfassungsgericht in vergleichbarem Zusammenhang formuliert hat ⁵³¹⁾. Die Landesparlamente müssen die Möglichkeit "richtungsweisender Ordnungskonzeptionen" in den ihnen verbliebenen Gesetzgebungsbereichen haben ⁵³²⁾.

Betrachtet man die dargestellten Gesetzgebungsmöglichkeiten der Landesparlamente unter diesen Gesichtspunkten, so spricht vieles für die Meinung von Leisner, der die Frage nach der Möglichkeit echter politischer Gestaltung praktisch verneint ⁵³³⁾. Dabei sei nicht unerwähnt, daß die Entscheidungsmöglichkeiten der Landesparlamente durch die Bundesgesetzgebung bisweilen insofern negativ beeinflußt werden, als sie in Zugzwang gesetzt werden. Beispiele hierfür sind aus der jüngsten Zeit das Verwaltungsverfahrensgesetz und die Abgabenordnung, welche den Ländern durch die Inkraftsetzungstermine für die Änderung und Anpassung ihres Landesrechts keine ausreichende Frist für

529) Vgl. Leisner in DÖV 68, 393.

530) Vgl. Leisner in DÖV 68, 393.

531) Vgl. Fn. 518.

532) Vgl. Bullinger in DÖV 70, 765.

533) Vgl. Leisner in DÖV 70, 393.

eine der Behandlung angemessene Beratung im Gesetzgebungsverfahren ließen 534) 535).

Indessen darf auch nicht verkannt werden, daß die Landesparlamente in den letzten Jahren bedeutende Bereiche der Landesgesetzgebung in freier Entscheidung gestaltet haben. Dies gilt besonders für die Verwaltungs- und Gebietsreform, wie sie vor allem in den Ländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz durchgeführt worden ist 536). Bemerkenswert ist, daß die Anstöße und die Initiativen für die Durchführung dieser Reformen teilweise aus dem parlamentarischen Raum kamen 537). Auch auf anderen Gebieten haben die Landesparlamente Möglichkeiten zur gesetzgeberischen Gestaltung von "substantiellem Gewicht" gehabt. Als Beispiele seien folgende Gesetze genannt, die der Landtag Rheinland-Pfalz in seiner 7. Wahlperiode (18. Mai 1971 bis 17. Mai 1975) verabschiedet hat: Datenschutzgesetz, Krankenhausreformgesetz, Schulgesetz, Weiter-

534) Die Abgabenordnung und das Verwaltungsverfahrensgesetz sind beide am 1. Januar 1977 in Kraft getreten. Die Abgabenordnung wurde in der Ausgabe des Bundesgesetzblattes vom 23. März 1976 (BGBl. I S. 613), das Einführungsgesetz zur Abgabenordnung wurde wegen der Finschaltung des Vermittlungsausschusses sogar erst in der Ausgabe des Bundesgesetzblattes vom 17. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341) verkündet. Die Verkündung des Verwaltungsverfahrensgesetzes erfolgte in der Ausgabe des Bundesgesetzblattes vom 29. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253).

535) Nach Hans Schneider, Niedergang, S. 423, verstößt ein solches Vorgehen gegen das Gebot der Organtreue, welches die Pflicht beinhaltet, den Gesetzgebungsorganen Zeit zu lassen, um "ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit genügen" zu können und "nicht vorweg ohne Not Tatbestände" zu schaffen, "welche die Entschließungsfreiheit der gesetzgebenden Körperschaften zwangsläufig aufheben."

536) Vgl. Rüschenschmidt; Mattenklodt; Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Dokumentation; Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation.

537) Vgl. z. B. die Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU, SPD und FDP in der VI. Wahlperiode des Landtags Rheinland-Pfalz (Drucksachen VI/698 und VI/853), die zu entsprechenden Gesetzen über eine grundlegende Verwaltungsreform führten.

bildungsgesetz, Jugendbildungsgesetz, Brandschutzgesetz und Rettungsdienstgesetz⁵³⁸⁾.

Trotz der genannten Beispiele ist jedoch Leisners Aussage in ihrer Tendenz richtig; denn die Beispiele sind, wie die Gesetzgebungspraxis in den Ländern zeigt, nicht beliebig vermehrbar. Es liegt die Vermutung nahe, daß die Durchnormierung der landesrechtlichen Gesetzgebungsbereiche einen Grad erreicht hat, der die künftige Gesetzgebung auf bloße Korrekturen beschränkt. Damit rückt aber das Minimum von landeseigener Gesetzgebung näher, das gewährleistet sein muß, wenn die Landesgesetzgebung noch als Wirkungsfaktor der bundesstaatlichen Ordnung betrachtet werden soll⁵³⁹⁾.

4. Die Erschwerung der parlamentarischen Kontrolle in den Ländern

Als problematisch erweist sich auch die Kontrolle der Regierung durch das Landesparlament. Angesichts der wachsenden Verwaltungszuständigkeiten der Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen, die nach Artikel 83 GG grundsätzlich eine eigene Angelegenheit der Länder darstellt und die in vielen Bereichen heute schon die Ausführung von Landesgesetzen an Bedeutung übertrifft⁵⁴⁰⁾, könnte von einer Erweiterung der Kontrollbefugnisse gesprochen werden. Indessen stehen einer solchen parlamentarischen

538) Vgl. Landesdatenschutzgesetz vom 24. Januar 1974 (GVBl. S. 31), Krankenhausreformgesetz vom 29. Juni 1973 (GVBl. S. 199), Schulgesetz vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), Weiterbildungsgesetz vom 14. Februar 1975 (GVBl. S. 77), Jugendbildungsgesetz vom 28. April 1975 (GVBl. S. 165), Brandschutzgesetz vom 27. Juni 1974 (GVBl. S. 265) und Rettungsdienstgesetz vom 17. Dezember 1974 (GVBl. S. 625).

539) Vgl. Bullinger in DÖV 70, 761, 763; Hesse, Bundesstaatsreform, S. 17 f.
Das Bundesverfassungsgericht erkennt zwar an, daß den Ländern ein Kern eigener Aufgaben als "Hausgut" unentziehbar verbleiben muß, definiert aber im einzelnen nicht, was zu diesem "Hausgut" gehört. Vgl. BVerfGE 34, 9, 19 f.

540) Vgl. Leisner in DÖV 68, 392.

Kontrolle weithin unüberwindliche praktische und politische Schwierigkeiten entgegen, weil eine Kontrolle vor allem nur Sinn haben kann, "wo die Volksvertretung die Befolgung ihres eigenen Willens, die Ausführung und Ausfüllung ihrer eigenen Willensäußerungen durch die Exekutive überwacht" ⁵⁴¹⁾.

Was die Kontrolle der Ausführung des eigenen Willens angeht, so kann zwar Scheuner grundsätzlich zugestimmt werden, daß die Länder noch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten besitzen, wenn sie sich stärker auf die Kontrolle und Mitwirkung in der Verwaltung verlagern ⁵⁴²⁾. Eine derartige Entwicklung ist indessen bisher kaum in Ansätzen zustande gekommen ⁵⁴³⁾. Dies mag auch daran liegen, daß die Parlamentarier sich als Politiker in erster Linie als Akteure empfinden und ihr Interesse an der Kontrolle, wenn es sich nicht um einen spektakulären Einzelfall handelt, zumindest in der Tendenz geringer ist, da die Kontrolle ein mühseliges Geschäft ist und ihr als Daueraufgabe nur geringer Reiz abzugewinnen ist ⁵⁴⁴⁾.

Schließlich sind die Landesparlamente auch durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben nach den Artikeln 91 a und 91 b GG ⁵⁴⁵⁾ entscheidend geschwächt worden ⁵⁴⁶⁾. Bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG ist nach den entsprechenden Ausführungsgesetzen in den entscheidenden Phasen der Planung eine Betei-

541) Vgl. Leisner in DÖV 68, 392.

542) Vgl. Scheuner in DÖV 74, 439.

543) Vgl. zu den Problemen der begleitenden Kontrolle insbesondere Kewenig, Staatsrechtliche Probleme, mit zahlreichen Hinweisen.

544) Vgl. Hans Schäfer, S. 1227.

545) Vgl. das Finanzreformgesetz, zitiert in Fn. 520.

546) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 285 ff., 290, 293; Marnitz, insbesondere S. 138 ff.; Liesegang/Plöger in DÖV 71, 228 ff.
Die Verschärfung der Entmachtung der Landesparlamente durch die Fixierung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern hat Leisner bereits im Jahre 1968 vorausgesagt. Vgl. DÖV 68, 390.

ligung der Parlamente nicht vorgesehen, der Vorbehalt der parlamentarischen Budgetbewilligung ist als praktisch wirkungslos anzusehen. Bei der Verabschiedung des Landeshaushalts stehen die Parlamente vor der Alternative, entweder die Beschlüsse des Planungsausschusses wegen der finanziellen Beteiligung des Bundes zu übernehmen oder andere Projekte mit der Folge der alleinigen Kostentragung vorzusehen. eine Alternative, die vor allem finanzschwache Länder vor vollendete Tatsachen stellt ⁵⁴⁷⁾. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurden auf Empfehlung der Konferenz der Präsidenten der Deutschen Länderparlamente vom 11. Mai 1970 ⁵⁴⁸⁾ in die Landeshaushaltsordnungen Bestimmungen über eine Unterrichtung der Landesparlamente über Anmeldungen nach Artikel 91 a GG und teilweise auch über beabsichtigte Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG aufgenommen ⁵⁴⁹⁾.

5. Stärkung der Stellung der Landesregierungen

Während somit bei den Landesparlamenten eine Entwicklung zu verzeichnen ist, die eine zunehmende Schwächung ihrer Stellung zeigt, sind die Landesexekutiven weithin als intakte Gewalten bestehen geblieben ⁵⁵⁰⁾.

a) Einfluß des Rückgangs der Landesgesetzgebung auf die Stellung der Landesregierungen

Der Rückgang der gesetzgeberischen Möglichkeiten der Länder, den

547) Vgl. Böhrringer in ZParl 70, 173, sowie Mauns, Fortentwicklung, S. 361, der zu der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben die Auffassung vertritt, sie führten entweder zu einer unter demokratischen Gesichtspunkten unerwünschten Beschränkung der Volksvertretungsrechte zugunsten der Ministerialbürokratie oder zum Widerstand der Volksvertretungen gegen die gemeinsame Planung, wobei sich letztere Annahme allerdings nur als Ausnahmefall bei finanzstarken Ländern ergeben dürfte.

548) Zitiert bei Böhrringer in ZParl 70, 175 ff.

549) Vgl. oben S. 16 ff.

550) Vgl. Leisner in DÖV 68, 393; Konow in DÖV 70, 25 f.; Schmidt in DÖV 73, 470.

auch Bullinger konstatiert, aber nicht im Blick auf die Konsequenzen für die Landesparlamente behandelt ⁵⁵¹⁾, betrifft im wesentlichen nur die Landesparlamente ⁵⁵²⁾. Zwar ist einzuräumen, daß das Schwinden der gesetzgeberischen Möglichkeiten der Landesparlamente auch die Möglichkeiten der Exekutiven zur Einbringung von Gesetzesvorlagen schmälert ⁵⁵³⁾. Diesem Verlust ist aber allein schon deswegen keine so hohe Bedeutung beizumessen, weil das Gesetzesinitiativrecht, wenn auch seine Ausübung ein nicht zu unterschätzendes Mittel zur Beeinflussung der Gesetzgebungstätigkeit des Parlamentes darstellt, nur einen Ausschnitt aus der Gesamttätigkeit der Exekutive darstellt. Auch kann von einer Schmälerung des Initiativrechts nur dort die Rede sein, wo die Einschränkung der gesetzgeberischen Möglichkeiten der Parlamente nicht gerade auf die kooperativen Aktivitäten der Regierung zurückgeht ⁵⁵⁴⁾, wo die Regierung sich auf anderen Gebieten praktisch schadlos hält.

b) Mitwirkung der Landesregierungen an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes

Wirkt sich somit die Schwächung der Landesparlamente kaum auf die Stellung der Landesexekutiven aus, so ist andererseits festzustellen, daß die bundesstaatliche Ordnung zu einer Stärkung der Stellung der Landesexekutiven geführt hat. Dieser Machtzuwachs der Landesregierungen geht auf ihre Vertretung im Bundesrat zurück. Zwar bestimmt Artikel 50 GG, daß die "Länder" durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Der Bundesrat besteht aber nach Artikel 51 GG aus Mitgliedern der Regierungen der Länder. Gegenüber den Bundesratsmitgliedern steht den Landesparlamenten kein Weisungsrecht zu ⁵⁵⁵⁾.

551) Vgl. Bullinger in DÖV 70, 761 ff., 797 ff.

552) Vgl. Schmidt in DÖV 73, 470.

553) Dieses Moment übersieht Leisner in DÖV 68, 389 ff.

554) Vgl. oben S. 130.

555) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 51 Rdnr. 18.

Aufgrund dieser Mitwirkung im Bundesrat werden die Landesregierungen in die Lage versetzt, die Aktionsmöglichkeiten der Landesparlamente zu beeinflussen⁵⁵⁶⁾. Das gilt besonders für ihre Beteiligung am Zustandekommen von Bundesgesetzen, durch welche die Landesparlamente beschränkt werden können⁵⁵⁷⁾, so bei Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes⁵⁵⁸⁾, bei der Inanspruchnahme der konkurrierenden oder rahmenrechtlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes⁵⁵⁹⁾ sowie bei der Ausgestaltung der Bundesgesetze im einzelnen. Diese Ausgestaltung kann - nicht zuletzt wegen der allgemeinen Tendenz der Bundesgesetzgebung zu perfektionierter Regelung⁵⁶⁰⁾ - ebenfalls zu einer erheblichen Einengung der legislativen Wirkungsmöglichkeiten der Landesparlamente führen⁵⁶¹⁾.

Von wesentlicher Bedeutung ist ferner die Möglichkeit der Landesregierungen, im Bundesrat, ohne von ihren Landesparlamenten rechtlich abhängig zu sein, eine gemeinsame Länderpolitik zu betreiben⁵⁶²⁾.

556) Vgl. Leisner in DÖV 68, 390.

557) Vgl. Leisner in DÖV 68, 390.

558) Vgl. oben S. 128 f.

559) Vgl. oben S. 127 f.

560) Vgl. Bullinger in DÖV 70, 765.

Es liegt der Verdacht nahe, daß perfektionierte Regelungen von den Landesexekutiven begünstigt werden, um ein weiteres Gesetzgebungsverfahren im Lande über dieselbe Materie zu vermeiden.

561) Vgl. oben S. 131 f. mit Fn. 534.

In diesen Fällen haben offenbar auch die Mitglieder der Bundesrat dem sich aus der Setzung des Termins zum Inkrafttreten ergebenden Zugzwang zugestimmt.

Gestaltungsmöglichkeiten über den Bundesgesetzgeber mit Wirkung für den Landesinnenbereich ergeben sich schließlich auch daraus, daß in Bundesgesetzen ohne Rücksicht auf die innere Verfassungsordnung der Länder nicht die Landesparlamente, sondern die Landesregierungen zu näheren Regelungen ermächtigt werden. Vgl. Konow in DÖV 70, 26 ff.

562) Vgl. Leisner in DÖV 68, 391.

Zwar darf nicht verkannt werden, daß diese Mitwirkungsrechte dem Bundesrat selbst und nicht den einzelnen Landesexekutiven zustehen. Wie Leisner jedoch zu Recht anführt, fällt angesichts der überschaubaren Zahl der Stimmen, der laufenden, engen Zusammenarbeit, der oft gleichgerichteten Interessen der Landesregierungen und der gelegentlich leicht zu bildenden Sperrminoritäten auf die einzelnen Landesregierungen viel von jener Macht, die der Bundesrat als Ganzes ausübt ⁵⁶³⁾. Diese Machtposition darf schon deswegen nicht unterschätzt werden, weil die Bundesratsmitglieder einer echten Kontrolle des Landtags entzogen sind ⁵⁶⁴⁾ und der theoretisch mögliche Sturz einer Landesregierung wegen einer einzelnen Bundesratsangelegenheit oder wegen ihrer Bundesratspolitik, die im einzelnen in aller Regel schon aus tatsächlichen Gründen einer näheren Untersuchung und Beurteilung durch das Landesparlament entzogen ist, in der parlamentarischen Demokratie im Grundsatz unrealistisch ist.

c) "Kontaktprivileg" der Exekutive bei der innerbundesstaatlichen Kooperation

Eine weitere Stärkung der Stellung der Landesregierungen liegt in der bereits angesprochenen Kooperation ⁵⁶⁵⁾ der Länder mit dem Bund sowie der Länder untereinander. In den vielfältigen Räten, Arbeitsgemeinschaften, Fachministerkonferenzen sowie vor allem in den Koordinationsgremien für die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG (Planungsausschuß) und Artikel 91 b GG sind nicht die Landesparlamente, sondern lediglich die Landesregierungen vertreten. Dies führt zu einem "Kontaktprivileg" und damit zum faktischen Vorrang der Exekutive vor der Legislative ⁵⁶⁶⁾. Es liegt auf der Hand, daß mit der Zunahme der innerbundesstaatlichen Kooperation die Stellung der Regierung auf Kosten des Parlamentes weiter gestärkt wird.

563) Vgl. Leisner in DÖV 68, 391.

564) Vgl. oben Fn. 555.

565) Vgl. oben S. 130.

566) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 229, 123 f.; Leisner in DÖV 68, 391.

6. Schlußfolgerung

Insgesamt läßt sich daher eine innerstaatliche Machtverschiebung zwischen Exekutive und Legislative in den Bundesländern feststellen, durch die das innere Gleichgewicht in den Ländern gestört wird. Eine der Ursachen dieser Störung ist der Machtzuwachs der Landesregierungen, der darin besteht, daß sie die Landesparlamente durch die Unterzeichnung eines Staatsvertrages praktisch vor vollendete Tatsachen stellen und damit ihrem Willen unterordnen können. Mit der Störung dieses Gleichgewichtes gerät die Existenz der Länder als Zentren politischer Entscheidung und damit ihre Eigenstaatlichkeit in Gefahr ⁵⁶⁷⁾. Ob diese Störung bereits zu einem verfassungswidrigen Zustand geführt hat, braucht, wie oben ⁵⁶⁸⁾ bereits angeführt wurde, nicht festgestellt zu werden. Im Rahmen dieser Untersuchung genügt die Feststellung, daß der Abschluß von Staatsverträgen nach dem gegenwärtigen Verfahren im Zusammenwirken mit anderen Faktoren die Verfassungswidrigkeit der Gewichtsverlagerung zwischen Legislative und Exekutive in den Ländern herbeiführen kann, die letztlich den Föderalismus bedroht ⁵⁶⁹⁾.

B. Verwaltungsabkommen

Da der Abschluß von Verwaltungsabkommen in die alleinige Zuständigkeit der Exekutive fällt, sie zu einem solchen Abschluß auch keine Zustimmung des Parlamentes braucht, erscheint es nur als folgerichtig, daß Verwaltungsabkommen nur ausnahmsweise im Parlament behandelt werden ⁵⁷⁰⁾. Diese Praxis erscheint jedoch ebenfalls als nicht befriedigend.

567) Vgl. Schmidt in DÖV 73, 470; Hesse, Bundesstaatsreform, S. 14 f.

568) Vgl. S. 125 f.

569) Vgl. Kisker in VVDStRL 31, 122; Leisner in DÖV 68, 395; Frowein, S. 40; Schmidt in DÖV 73, 470; Konow in DÖV 70, 25.

570) Vgl. oben S. 110 ff.

I. Sicherung des parlamentarischen Zustimmungsrechtes bei Staatsverträgen

1. Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen in der Praxis

Die abstrakte Unterscheidung zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, wie sie in den oben ⁵⁷¹⁾ genannten Kriterien zum Ausdruck kommt, vermag Abgrenzungsschwierigkeiten in der Vertragspraxis nicht auszuschließen. Die Frage, ob eine Materie nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung einer Regelung durch den Gesetzgeber bedarf oder auch aus eigener Machtbefugnis durch die Exekutive erfolgen kann, wird nicht immer leicht zu beantworten sein. Die Beantwortung wird dadurch erschwert, daß, wie das Beispiel der Notwendigkeit von Regelungen des Parlamentsgesetzgebers bei der Ordnung grundrechtsrelevanter oder wichtiger Lebensbereiche zeigt ⁵⁷²⁾, die Anschauungen über die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Legislative und Exekutive sich wandeln können. Wenn die Exekutive sich beim Abschluß eines Verwaltungsabkommens auf eine Verordnungsermächtigung stützen will, wird sich die Frage stellen, ob sie die Grenzen dieser Ermächtigung einhält ⁵⁷³⁾. Besonders bei Vereinbarungen mit ausschließlich finanziellen Auswirkungen ist, wenn der Finanzminister von seinem Notbewilligungsrecht Gebrauch macht ⁵⁷⁴⁾, oft nur unter Schwierigkeiten festzustellen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Notbewilligung und somit für einen Vertragsschluß ohne Zustimmung der Legislative gegeben waren.

2. Entscheidung über Zustimmungsbedürftigkeit durch Regierung

Die Qualifikation einer Vereinbarung ist in diesen Fällen nach der gegenwärtigen Praxis allein in die Hand der Exekutive ge-

571) Vgl. oben S. 84.

572) Vgl. oben S. 33 ff.

573) Vgl. oben S. 56 ff.

574) Vgl. oben S. 76 ff.

gehen, da nur sie darüber entscheidet, ob zu dem Abschluß der Vereinbarung die Zustimmung des Parlamentes eingeholt wird oder nicht.

a) Gefahr der Ausschaltung des Parlaments

Eine fehlerhafte Beurteilung des rechtlichen Charakters der Vereinbarung durch die Exekutive kann zur Ausschaltung der verfassungsmäßigen Mitwirkungsrechte des Parlamentes führen, eine bewußte Umgehung des Parlamentes nicht ausgeschlossen werden ⁵⁷⁵⁾.

Wenn überhaupt, wird das Parlament erst nachträglich von dem Abschluß der Vereinbarung erfahren, bei der es sich möglicherweise um einen Staatsvertrag gehandelt hat, der ihm zur Zustimmung hätte vorgelegt werden müssen. Bisweilen wird die Ausschaltung der Parlamente durch die parlamentarische Behandlung derselben Vereinbarung in anderen Bundesländern offenkundig. Ein typisches Beispiel dafür bildet das Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung "Preußischer Kulturbesitz" vom 18. Oktober 1974. Soweit ersichtlich, wurde dieses Abkommen lediglich in Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein als Staatsvertrag behandelt ⁵⁷⁶⁾. In Baden-Württemberg, wo dem Landtag das Abkommen zunächst nur im Wege der Unterrichtung nach § 10 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung ⁵⁷⁷⁾ vorgelegt worden war ⁵⁷⁸⁾, bestanden zwischen Landesregierung und Landtag unterschiedliche Auffassungen über den Rechts-

575) Vgl. Weiß, S. 221, 167, sowie S. 132 mit den dort in Fn. 79 genannten Beispielen; Bernhardt, S. 156.

576) Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 6. Wahlperiode, Drucksachen 6/6350 und 6/7711 sowie den Schriftlichen Bericht über die Beratungen des Finanzausschusses, Anlage 3 zu dem Protokoll über die 89. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 25. Juni 1975, S. 6064; Bremische Bürgerschaft, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/1373; Hessischer Landtag, 8. Wahlperiode, Drucksachen 8/57 und 8/314; Schleswig-Holsteinischer Landtag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/143 sowie GVBl. für Schleswig-Holstein 1976 S. 113.

577) Vgl. oben S. 17.

578) Vgl. die in Fn. 576 genannte Drucksache 6/6350.

charakter des Abkommens⁵⁷⁹⁾. In Rheinland-Pfalz wurde der Landtag weder unterrichtet noch sonst beteiligt. Lediglich in der Übersicht nach § 37 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung⁵⁸⁰⁾ über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im zweiten Vierteljahr des Haushaltsjahres 1975 ist eine Ausgabe von 932 300 DM für das Jahr 1975 mit dem Wortlaut: "Zuweisungen für die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Anteil des Landes Rheinland-Pfalz" aufgeführt⁵⁸¹⁾. Die notwendige und in der Einleitungsformel des Abkommens auch vorbehaltene Einholung der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften⁵⁸²⁾ ist förmlich nicht erfolgt⁵⁸³⁾.

b) Gefahr zwischenstaatlich bindender Vereinbarungen

Oberläßt man allein der Exekutive die Entscheidung darüber, ob die Einholung der Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, so besteht nicht nur innerstaatlich die Gefahr einer Ausschaltung des Parlaments, sondern auch der Entstehung wirksamer zwischenstaatlicher Verpflichtungen; denn ein von dem zur Außenvertretung berechtigten Organ abgeschlossener Vertrag kann grundsätzlich im Verhältnis zu dem Vertragspartner auch dann wirksam sein, wenn die innerstaatlich vorgeschriebene Zustimmung eines

579) Vgl. den in Fn. 576 genannten Schriftlichen Bericht über die Beratungen des Finanzausschusses.

580) Zitat s. Fn. 275.

581) Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/361 zu Einzelplan 09 Kapitel 09 02 Titel apl. 685 06.

582) Vgl. den Text des Abkommens in der Anlage zu dem schleswig-holsteinischen Zustimmungsgesetz, zitiert in Fn. 576.

583) Insbesondere bei Leistung der ersten Ausgabe im Jahre 1975 dürften die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechtes (unvorhergesehenes oder unabweisbares Bedürfnis, § 37 Abs. 1 LHO, zitiert in Fn. 275) nicht vorgelegen haben, da nach Abschluß des Abkommens und vor Leistung der Ausgabe ein Nachtragshaushalt im Landtag eingebracht (2. Januar 1975, vgl. Drucksache 7/3589) und verabschiedet worden ist (vgl. Stenographischer Bericht über die 70. Sitzung des Landtags am 30. Januar 1975, S. 3015 f. sowie GVB1. S. 85).

anderen Organs fehlt 584).

Zwar wird demgegenüber im wesentlichen im Anschluß an das Bundesverfassungsgericht⁵⁸⁵⁾ und Hans Schneider⁵⁸⁶⁾ die Auffassung vertreten, anders als im Völkerrecht sei für das Zustandekommen von Vereinbarungen zwischen den Gliedern eines Gesamtstaates das Verfassungsrecht der gliedstaatlichen Vertragspartner zu beachten mit der Folge, daß beim Fehlen der parlamentarischen Zustimmung ein Staatsvertrag nicht wirksam zustande gekommen sei⁵⁸⁷⁾. Es trifft sicher zu, daß aufgrund der engeren Verflechtung der Bundesländer und der besseren Kenntnis des jeweiligen Verfassungsrechts des Vertragspartners sowie der Geltung des gemeindeutschen Grundsatzes über die Zustimmungsbedürftigkeit bestimmter Vereinbarungen⁵⁸⁸⁾ durchaus innerstaatliche Mängel beim Verfahren des Vertragspartners erkennbar sein können. In diesen Fällen erscheint auch eine Berufung auf die Unbeachtlichkeit des innerstaatlichen Rechts des Vertragspartners im Hinblick auf den Grundsatz der Bundestreue und die Länderverbundenheit als nicht zulässig. Doch kann dies nur gelten, soweit es sich um offensichtliche Mängel handelt. Wie bereits dargetan wurde⁵⁸⁹⁾, können aber in der Praxis bei der Feststellung, wann es sich um einen Staatsvertrag oder um ein Verwaltungsabkommen handelt, beträchtliche Schwierigkeiten bestehen⁵⁹⁰⁾. Insoweit kann auch dem gliedstaatlichen Vertragspartner die genaue Kenntnis des innerstaatlichen Rechts eines Bundeslandes nicht zugemutet werden, zumal die innerstaatliche Kompetenzverteilung durch eine Vielzahl

584) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 428.

585) Vgl. BVerfGE 4, 250, 277.

586) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 24 f.

587) Vgl. Giese, S. 113 f.; Grassl, S. 66.

588) Vgl. oben S. 19 ff.

589) Vgl. oben S. 85 f.

590) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 428.

von Einzelentscheidungen wie Verordnungsermächtigungen oder Haushaltsermächtigungen verändert sein kann und sich beispielsweise auch die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts in seinen Voraussetzungen der Beurteilung eines anderen Landes weitgehend entziehen dürfte. Damit entfällt aber für diese Fälle die Begründung für die generelle Beachtlichkeit des innerstaatlichen Rechts des Vertragspartners ⁵⁹¹⁾, so daß nach der offensichtlichen Erkennbarkeit des Verstoßes gegen innerstaatliches Recht zu differenzieren sein dürfte ⁵⁹²⁾.

c) Schlußfolgerung

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es daher unbefriedigend, daß die Feststellung des Zustimmungserfordernisses allein in die Hand der Regierung gelegt ist. Eine strikte Einhaltung dieses Erfordernisses kann dadurch nicht gewährleistet werden.

II. Aufrechterhaltung der parlamentarischen Kontrolle

Die Gewaltenteilung, von der auch die Verfassungen der Bundesländer ausgehen ⁵⁹³⁾, hat anerkanntermaßen den Sinn, die staatliche Gewaltausübung im Interesse der Sicherung individueller Freiheit dadurch abzuschwächen und zu relativieren, daß die eine Gewalt jeweils die Machtausübung der anderen Gewalt in verfassungsmäßig geordneter Weise begrenzt und daß die Staatsgewalten sich wechselseitig kontrollieren ⁵⁹⁴⁾. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe setzt voraus, daß die einzelnen Staatsgewalten auch zur Kontrolle befähigt sind.

Soweit die Exekutiven der Länder sich durch Verwaltungsabkommen in zulässiger Weise vertraglich binden, werden jedoch die Mög-

591) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 428.

592) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 32 Rdnr. 66.

593) Vgl. oben S. 122 f.

594) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 20 Rdnr. 78; BVerfGE

lichkeiten der Landesparlamente zur Ausübung ihres Kontrollrechts, das gleichzeitig eine Kontrollpflicht darstellt, beeinträchtigt. Betrifft das Verwaltungshandeln einen Bereich, in dem gegenüber einem anderen Bundesland keine Bindung besteht, so kann das Parlament schon vielfach durch den Einsatz der allgemeinen parlamentarischen Kontrollmittel wie der parlamentarischen Anfragen, der Behandlung in öffentlicher Sitzung des Plenums oder der Ausschüsse sowie der selbständigen Anträge, welche die Regierung zu einem bestimmten Verhalten auffordern, ein Überdenken und eine Korrektur beanstandeter Verwaltungsentscheidungen durch die Exekutive bewirken⁵⁹⁵⁾, ohne daß es des Einsatzes stärkerer Kontrollmittel bedarf. Soweit jedoch die Exekutive hinsichtlich des Verwaltungsvollzuges vertraglich gebunden ist, verliert diese Einwirkungsmöglichkeit an Bedeutung, weil die Exekutive, die für ihre Amtsführung der parlamentarischen Kontrolle voll unterworfen bleibt⁵⁹⁶⁾, nur noch im Rahmen ihrer vertraglichen Bindung zu einer Korrektur fähig ist und diese möglicherweise mit den Vertragspartnern abstimmen muß⁵⁹⁷⁾.

Mit der wachsenden Zahl von Verwaltungsabkommen, besonders von multilateralen Abkommen, tritt eine zunehmende Erschwerung in der Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts ein. Dieser Entwicklung kann auch nicht durch den Einsatz stärkerer Kontrollmittel wie der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen oder dem Vertrauensentzug begegnet werden, da diese Kontrollmittel im allgemeinen völlig außer Verhältnis zu der einzelnen bestandenen Verwaltungshandlung stehen und auch an der bestehenden vertraglichen Bindung nichts zu ändern vermöchten.

III. Beeinflussung künftiger gesetzgeberischer Entscheidungen

Durch die Ausnutzung ihrer Befugnis zum Abschluß von Verwaltungs-

595) Eine solche Kontrolle kann auch im Rahmen der Behandlung einer Petition erfolgen.

596) Vgl. Knöpfle, S. 92 f.

597) Vgl. Leisner in DÖV 68, 393; Grawert, S. 213.

abkommen kann die Exekutive die Legislative hinsichtlich ihrer künftigen Gesetzgebungstätigkeit in doppelter Weise präjudizieren.

1. Faktische Präjudizierung

Der Gesetzgeber kann sich durch den Bestand von Verwaltungsabkommen gehindert sehen, einen Bereich, auf den sich die Verwaltungsabkommen beziehen, einer Regelung durch förmliches Gesetz zuzuführen. Ähnliches gilt für den Fall, daß der Gesetzgeber eine Verordnungsermächtigung, auf welche die Regierung ihre Befugnis zum Vertragsschluß stützen konnte, nachträglich aufzuheben beabsichtigt.

Grundsätzlich dürfte allerdings davon auszugehen sein, daß die Landesparlamente rechtlich durch Verwaltungsabkommen zwischen den Landesexekutiven in ihrer Gesetzgebungstätigkeit nicht blockiert werden können⁵⁹⁸⁾. Aus dem Grundsatz des Vorranges des Gesetzes⁵⁹⁹⁾ ergibt sich, daß der Gesetzgeber den Bereich, auf den sich das Verwaltungsabkommen bezieht, selbst regeln und Vorschriften erlassen kann, die mit dem Verwaltungsabkommen in Widerspruch stehen⁶⁰⁰⁾. Mit dem Inkrafttreten des entgegenstehenden Gesetzes wird das Verwaltungsabkommen innerstaatlich obsolet. Derartige Verwaltungsabkommen stehen - jedenfalls, - soweit sie ausdrücklich als solche abgeschlossen worden sind, - im Bundesstaat unter dem allgemeinen Vorbehalt, daß die beteiligten Länder nur insoweit berechtigt und verpflichtet werden

598) Vgl. Grawert, S. 130.

599) Vgl. oben S. 43 f.

600) Vgl. eingehend Grawert, S. 125 ff. m. w. N.; Hans Schneider, Verträge, S. 10.

Anderer Meinung Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 432 f., die in einem solchen Fall eine Verpflichtung zur Kündigung des Verwaltungsabkommens annehmen und bei Fehlen einer Kündigungsklausel im Einzelfall eine außerordentliche Kündigung in Anwendung des allgemeinen Rechtsgedankens der "clausula rebus sic stantibus" zulassen wollen.

können, als der Machtbereich ihrer Exekutive jeweils reicht ⁶⁰¹⁾.

Wenn somit zwar die Landesparlamente rechtlich nicht am Erlass eines Gesetzes gehindert sind, so sind sie dennoch politisch in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeengt ⁶⁰²⁾; denn allein das Faktum des Bestandes solcher Vereinbarungen kann sie bewegen, mit Rücksicht auf mögliche politische Folgen sich nicht über die von der Regierung getroffene Vereinbarung hinwegzusetzen und von ihrer grundsätzlich zustehenden Freiheit zur Gesetzgebung keinen Gebrauch zu machen.

2. Vereinbarungen über den Erlass gesetzlicher Vorschriften

Eine weitere Präjudizierung der Landesgesetzgeber tritt dadurch ein, daß die Landesregierungen auch im Wege des Verwaltungsausschusses vereinbaren, auf den Erlass bestimmter gesetzlicher Vorschriften hinzuwirken ⁶⁰³⁾. Selbst wenn man mit der wohl herrschenden Meinung solche Verträge über die Ausübung des Gesetzesinitiativrechtes zuläßt ⁶⁰⁴⁾, ist ihr Abschluß ohne eine vorherige

601) Vgl. Hans Schneider, Verträge, S. 10. Insofern besteht ein Unterschied zu den oben behandelten Fällen, wo der Vertrag aufgrund Veräußerungsschutzes zustande kam. Hier geht es dagegen um den nachträglichen Wegfall einer vorhanden gewesenen Befugnis, mit der auch der Vertragspartner im Bundesstaat rechnen muß.

602) Vgl. Grawert, S. 130 mit Fn. 46.

603) Eine solche Verpflichtung enthält § 17 des sogenannten Hamburger Abkommens (zitiert in Fn. 5). Dieses Abkommen wurde von den Bundesländern mit Ausnahme Baden-Württembergs wie schon das von ihm abgelöste Düsseldorf Abkommen als Verwaltungsabkommen behandelt. Vgl. oben Fn. 122. Baden-Württemberg sah es dagegen als Staatsvertrag an (vgl. Begründung der Regierungsvorlage, Drucksachen des Landtags von Baden-Württemberg, 4. Wahlperiode, Beilage IV.-3744, unter A. I.). Thierfelder hat an dieser Behandlung Kritik geübt, weil eine echte vertragliche Bindung angesichts unklar gehaltener Vertragsklauseln nicht erfolgt sei. Vgl. BaWüVBl. 1964, 162.

604) Vgl. BVerfGE 1, 351, 366; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 76 Rdnr. 3; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 397. Anderer Meinung Grawert, S. 198 ff. m. w. N., der jedoch die Übernahme von Vorarbeiten des - nicht initiativberechtigten - Ministers für zulässig hält (S. 201).

ge Einschaltung der Parlamente aus deren Sicht unbefriedigend⁶⁰⁵⁾. Sie lassen den Parlamenten faktisch kaum die Freiheit zu gesetzgeberischen Entscheidungen, die wesentlich von dem Inhalt der Vereinbarung abweichen, auf dessen gesetzliche Regelung die Regierungen hinzuwirken sich verpflichtet haben. Auch die Bereitschaft der Regierungen im Gesetzgebungsverfahren zur Unterstützung von Initiativen, die auf eine Änderung der dem Abkommen entsprechenden Vorschriften des Gesetzentwurfs gerichtet sind, dürfte angesichts ihrer zwischenstaatlich eingegangenen Verpflichtung gering sein.

C. Zusammenfassung

Die gegenwärtige Beteiligung der Parlamente am Zustandekommen von Staatsverträgen im Ratifikationszustimmungsverfahren steht teilweise mit dem geltenden Verfassungsrecht nicht in Einklang, weil das Zustimmungserfordernis nur formal erfüllt wird und die Legislative eine echte Verantwortung für ihre Entscheidung nicht übernehmen kann. Teilweise bedeutet das gegenwärtige Verfahren im Zusammenwirken mit anderen Faktoren eine ernste Bedrohung des Ausgleichs der Staatsgewalten in den Bundesländern und deren Eigenstaatlichkeit.

Verfassungsrechtlich unbefriedigend ist gleichfalls die mangelnde Beteiligung der Parlamente beim Zustandekommen von Verwaltungsabkommen. Eine solche Beteiligung erscheint zur Sicherung des parlamentarischen Zustimmungsrechts bei Staatsverträgen, zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Kontrolle und zur Verhinderung der Beeinflussung künftigen gesetzgeberischen Verhaltens geboten.

⁶⁰⁵⁾ Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Fuchs in der 34. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz der V. Wahlperiode am 5. November 1964, Stenographischer Bericht S. 1121 ff. bei der Aussprache über die Regierungserklärung zum Abschluß des Hamburger Abkommens (zit. in Fn. 5 a. E.).

Dieses Ergebnis macht deutlich, daß zwischen der gegenwärtigen Beteiligung und den Geboten des innerstaatlichen Verfassungsrechts ein Widerspruch besteht, welcher der Auflösung bedarf⁶⁰⁶⁾.

606) Vgl. dazu auch Zacher in BayVB1. 71, 324.

Fünfter Teil

Möglichkeit einer effektiveren Beteiligung der Parlamente

Entsprechend der Zielsetzung der Untersuchung, sich nicht mit der allgemeinen Problematik der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen auseinanderzusetzen, sondern von der grundsätzlichen Zulässigkeit der vertraglichen Kooperation auszugehen⁶⁰⁷⁾, muß sich jede Lösung, die im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts gefunden werden soll, bemühen, einen Kompromiß zwischen effektiver Vertragspolitik und notwendiger Beteiligung des Parlaments zu finden⁶⁰⁸⁾. Bei der Auslegung der Verfassungsbestimmungen, die sich mit den Außenbeziehungen der Länder befassen, sind daher die Notwendigkeiten vertraglicher Kooperation zu berücksichtigen, um eine Harmonie von Vertragsrecht und innerstaatlichem Recht herzustellen⁶⁰⁹⁾.

A. Staatsverträge

1. Verbesserung der parlamentarischen Entscheidungsmöglichkeiten im Ratifikationszustimmungsverfahren

Wie oben festgestellt wurde⁶¹⁰⁾, führt die Einschränkung der parlamentarischen Entscheidungsmöglichkeiten im Ratifikationszustimmungsverfahren zu den verfassungsrechtlich unerwünschten Folgen für die Stellung der Parlamente in den Ländern. Es liegt deshalb nahe, eine Lösung zu suchen, die das Parlament nicht darauf beschränkt, im Ratifikationszustimmungsverfahren den Staatsvertrag in toto zu akzeptieren oder zu verwerfen, sondern

607) Vgl. oben S. 4 f.

608) Ähnlich Zacher in BayVB1. 71, 324.

609) Vgl. für das Völkerrecht Bernhardt, S. 157, 160.

610) Vgl. oben S. 116 ff.

ihm wie auch sonst bei der Gestaltung von Lebensbereichen die Befugnis zu Änderungen der Vorlage zu verleihen.

1. Änderung des Vertragsentwurfs

Eine Änderung des Vertragsentwurfs durch das Parlament scheidet aus. Gegenstand der Entscheidung des Parlaments im Ratifikationszustimmungsverfahren ist der Vertragsentwurf, auf den sich die Bevollmächtigten der beteiligten Staaten geeinigt haben, wie es in der Unterzeichnung zum Ausdruck kommt ⁶¹¹⁾. Die sich in dem ausformulierten Vertragstext niederschlagende Willensübereinstimmung der Verhandlungspartner kann nicht einseitig durch Änderungen eines der Verhandlungspartner oder seines Parlamentes beseitigt werden ⁶¹²⁾.

Insoweit erscheint es als durchaus konsequent, wenn die Parlamente, wie es auch in ihren Geschäftsordnungen zum Ausdruck kommt ⁶¹³⁾, nicht für befugt gehalten werden, durch Änderungsanträge bei der parlamentarischen Beratung unmittelbar auf die Gestaltung des Vertragstextes einzuwirken. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Folge des innerstaatlichen Verfassungsrechts, vielmehr folgt dieses Ergebnis aus der Verbindung des zwischenstaatlichen Vertragsschlußverfahrens und des innerstaatlichen Ratifikationszustimmungsverfahrens ⁶¹⁴⁾.

2. Aufforderung an die Regierung zu Vertragsänderungen

Der Zwang, den abzuschließenden Vertrag als Einheit entweder

611) Vgl. Kaufmann, S. 452.

612) Vgl. Boehmer, S. 26 f.; Weiß, S. 138 f.; Pitamic, S. 61.

613) Vgl. oben S. 99 ff.

614) Wenn die Geschäftsordnungen aus dieser Situation die praktische Konsequenz der en-bloc-Abstimmung gezogen haben, so kann daraus - entgegen Bayer, S. 163 f. - kein Schluß auf einen bestimmten verfassungsrechtlichen Charakter der parlamentarischen Mitwirkung beim Vertragsschluß gezogen werden.

zu billigen oder nicht zu billigen ⁶¹⁵⁾, würde allerdings nicht ausschließen, daß das Parlament bei der Beratung des Staatsvertrages seine Änderungsvorschläge artikuliert, die Exekutive auffordert, eine entsprechende Änderung des Vertragstextes mit den beteiligten Vertragspartnern zu vereinbaren, und sich eine endgültige Entscheidung bis zur Vorlage des neuen Vertragstextes vorbehält ⁶¹⁶⁾. Ein solches Verfahren erweist sich indessen nur als theoretische Möglichkeit. Vertragliche Vereinbarungen stellen in aller Regel "ein wohl ausbalanciertes System von Konzessionen und Gegenkonzessionen" dar ⁶¹⁷⁾. "Sie bilden mit ihren reziproken und synallagmatischen Bestimmungen eine Einheit" ⁶¹⁸⁾. Mit dem Änderungsverlangen eines Vertragsteiles würden die Grundlagen des ursprünglichen Kompromisses entfallen und es wäre Aufgabe der Regierung, in neuen Verhandlungen unter Berücksichtigung der Wünsche ihres Parlamentes eine neue Kompromißformel zu suchen ⁶¹⁹⁾. Die Wiederholung des gesamten Vertragsschlußverfahrens würde aber besonders bei multilateralen Verträgen zu einer unerträglichen Erschwerung der Kooperation führen ⁶²⁰⁾. Nach Abschluß von Verhandlungen, die zu einem gemeinsamen Entwurf geführt haben, kann den Vertragspartnern kaum ein erneutes Eintreten in Verhandlungen über denselben Gegenstand zugemutet werden ⁶²¹⁾. Ein derartiges Verfahren ist daher ebensowenig praktikabel wie die Möglichkeit der totalen Ablehnung ⁶²²⁾.

615) Vgl. Kaufmann, S. 452.

616) Vgl. Weiß, S. 227.

617) Vgl. Pitamic, S. 61.

618) Vgl. Kaufmann, S. 454.

619) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 124; Weiß, S. 139; Boehmer, S. 26 f.

620) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 124; Pitamic, S. 61 f.

621) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 47; ihm folgend Weiß, S. 139, mit Gegenbeispielen aus der Praxis in Fn. 117.

622) Zu der praktischen Auswirkung dieser Möglichkeit vgl. oben S. 116 ff.

3. Ergebnis

Eine Verbesserung der Einwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes im Ratifikationszustimmungsverfahren erscheint daher nicht möglich. Damit wird deutlich, daß das Parlament durch die Beteiligung im Ratifikationszustimmungsverfahren nicht vor einer Präjudizierung seiner Entscheidungen geschützt werden kann und das Zustimmungserfordernis die ihm zugedachte Funktion praktisch nicht erfüllt.

II. Beteiligung des Parlaments vor Unterzeichnung des Staatsvertrages

1. Notwendigkeit der Einschaltung des Parlaments vor Vertragsunterzeichnung

Eine sachgerechte Abwägung der in einem Staatsvertrag behandelten Fragen setzt voraus, daß das Parlament durch Vorentscheidungen nicht eingeengt wird. Deshalb muß die Einschaltung des Parlaments in den Prozeß, der zur Entstehung eines Staatsvertrages führt, so frühzeitig erfolgen, daß es noch Einfluß nehmen kann⁶²³⁾. Da die bisherige Untersuchung ergeben hat, daß eine echte Einflußnahme auf die Gestaltung der Staatsverträge im Ratifikationszustimmungsverfahren, also nach ihrer Unterzeichnung, nicht mehr möglich ist, und die eigentliche Weichenstellung für die Gestaltung eines Staatsvertrages in der Unterzeichnung liegt, kann den Mitwirkungsrechten des Parlaments nur durch eine Beteiligung vor der Unterzeichnung wirksam Rechnung getragen werden⁶²⁴⁾.

2. Anerkennung der Notwendigkeit vorgängiger Beteiligung in der Staatspraxis

Die Berechtigung der Forderung, das Parlament bereits vor Ab-

623) Vgl. Hesse, Bundesstaatsreform, S. 1 ff., 32 ff., 38 f.; Kisker, Bundesrat, S. 159.

624) Vgl. Weiß, S. 218, 227.

schluß eines Staatsvertrages zu beteiligen, wird auch von der Staatspraxis bestätigt. Dies zeigt sich an den informellen Verfahrensweisen und den Absprachen, die sich in der Praxis zur Beteiligung des Parlaments herausgebildet haben, wie an den haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die eine Beteiligung in bestimmten Grenzen vorschreiben, und an den Empfehlungen der Präsidenten der deutschen Länderparlamente, die eine vorgängige Einschaltung der Parlamente anstreben.

a) Informelle Verfahrensweisen und Absprachen

In der Praxis ist es, worauf oben ⁶²⁵⁾ bereits hingewiesen wurde, vielfach üblich, daß die Regierung von sich aus das Parlament beteiligt, indem besondere parlamentarische Beiräte für Vertragsverhandlungen bestellt, Abgeordnete als Beobachter und Berater in Verhandlungsdelegationen berufen oder Fraktionsvorsitzende sowie parlamentarische Ausschüsse informiert und konsultiert werden. Zwar mag eine solche Einschaltung politisch-taktisch bedingt sein, die politische Taktik der Regierung wird aber in diesen Fällen dadurch bestimmt, daß sie für die Verwirklichung ihres Vorhabens letztlich der Zustimmung des Parlaments bedarf. Um diese zu sichern, sucht sie das Parlament möglichst frühzeitig zu beeinflussen oder gar festzulegen ⁶²⁶⁾.

Ob eine Einschaltung erfolgt, scheint indessen von den konkreten politischen Machtverhältnissen und der Bedeutung des Vertrages abzuhängen. Braucht die Regierung sich um das parlamentarische Schicksal der getroffenen Vereinbarungen keine Sorgen zu machen, wird sie kaum zu einer frühzeitigen Einschaltung des Parlaments neigen ⁶²⁷⁾.

Daraus erklärt sich, daß sich in dem parlamentarischen Regierungssystem, wo die Regierungsmehrheit im Parlament in aller Regel die

625) Vgl. oben S. 107 ff.

626) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 37 f.

627) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 38; Weiß, S. 124.

von ihr gewählte und getragene Regierung stützt, nur ganz wenige institutionalisierte Verfahren zur Beteiligung der Parlamente vor Abschluß eines Vertrages herausgebildet haben.

Immerhin läßt sich dem auf einer Absprache zwischen der Bundesregierung und dem Bundestagsausschuß für Außenhandelsfragen ⁶²⁸⁾ beruhenden Verfahren die Anerkennung des Erfordernisses möglichst frühzeitiger institutionalisierter Einschaltung des Parlaments - wenigstens auf einem Teilgebiet der auswärtigen Politik - entnehmen. Danach ist nämlich der handelspolitische Beirat von bevorstehenden handelspolitischen Verhandlungen mit dem Ausland zu benachrichtigen und über die Grundzüge der erstrebten Vereinbarung so rechtzeitig in Kenntnis zu setzen, daß ihm Gelegenheit zu einer grundsätzlichen Stellungnahme verbleibt. Während der Dauer der Verhandlungen sind dem Beirat wesentliche Abweichungen von den festgestellten Grundzügen mitzuteilen. Vor endgültiger Inkraftsetzung der Vereinbarung ist dem Beirat rechtzeitig Gelegenheit zu geben, sich zu der Vereinbarung zu äußern und zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Vereinbarung als Staatsvertrag der förmlichen Zustimmung des Parlamentes bedarf ⁶²⁹⁾.

Ähnliches gilt für die Unterrichtung des Landtags, wie sie in Baden-Württemberg für Staatsverträge von besonderer politischer Bedeutung vereinbart ist ⁶³⁰⁾.

b) Verträge mit finanziellen Auswirkungen

Ebenso kommt in der in einigen Ländern vorgesehenen Unterrichtung der Parlamente über Staatsverträge und sonstige Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen ⁶³¹⁾ oder Vereinbarungen nach

628) Vgl. oben S. 109.

629) Vgl. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1207 unter Punkt 2 Nr. 4; Partsch, S. 100 mit Fn. 71.

630) Vgl. oben S. 18.

631) Vgl. oben S. 17 (Baden-Württemberg und Bayern).

Artikel 91 b GG ⁶³²⁾ zum Ausdruck, daß eine Beteiligung der Parlamente vor der Schaffung vollendeter Tatsachen für notwendig angesehen wird. Mögen auch die letzteren Beteiligungsformen vornehmlich mit dem parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht gerechtfertigt worden sein ⁶³³⁾, so handelt es sich doch, soweit die Vereinbarungen Staatsverträge sind, um eine Beteiligung in der Phase vor Vertragsunterzeichnung, da das Budgetbewilligungsrecht die Zuständigkeit des Parlamentes begründet und dadurch die Qualität der Vereinbarung als Staatsvertrag bestimmt wird ⁶³⁴⁾.

c) Empfehlungen der Präsidenten der deutschen Länderparlamente

Von der Notwendigkeit einer frühzeitigen Einschaltung des Parlaments geht schließlich auch die Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente aus. Diese Konferenz hat sich auf ihren Tagungen in Hannover am 5. Juni 1975 und in Wiesbaden am 6./7. Mai 1976 mit der Frage der parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und ähnlichen Vereinbarungen befaßt ⁶³⁵⁾ und aufgrund von Vorarbeiten einer eigens für die Untersuchung dieser Problematik eingesetzten Kommission ⁶³⁶⁾ in Fortentwicklung der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Bundestagsausschuß für Außenhan-

⁶³²⁾ Vgl. oben S. 17 f. (Nordrhein-Westfalen, Berlin, Rheinland-Pfalz)

⁶³³⁾ Vgl. Böhringer in ZParl 70, 173 ff.; Marnitz, S. 145 ff.

⁶³⁴⁾ Vgl. im einzelnen oben S. 26 ff.

⁶³⁵⁾ Vgl. Protokoll über die 45. Sitzung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 5. Juni 1975 in Hannover, S. 27 ff.; Protokoll über die 46. Sitzung derselben Konferenz am 6. Mai 1976 in Wiesbaden, S. 72 ff.

⁶³⁶⁾ Die Kommission wurde in der Sitzung am 5. Juni 1975 eingesetzt. Mitglieder waren die Landtage von Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sowie die Hamburgische Bürgerschaft. Die Federführung lag beim Landtag Rheinland-Pfalz. Vgl. Protokoll über die 45. Sitzung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente (Fn. 635), S. 40 f.

delsfragen für die parlamentarische Behandlung der Staatsverträge empfohlen ⁶³⁷⁾:

"Die Landesregierung setzt den Landtag von Verhandlungen über einen Staatsvertrag so frühzeitig in Kenntnis, daß der Landtag Gelegenheit hat, zu dem Staatsvertrag Stellung zu nehmen.

Sie unterrichtet den Landtag über die Grundzüge des angestrebten Vertrages und, soweit möglich, über wesentliche Abweichungen von diesen Grundzügen, die sich im Verlaufe der Verhandlungen ergeben.

Die Unterrichtung erfolgt in der Regel schriftlich oder in den zuständigen Ausschüssen des Landtags."

III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer vorgängigen Beteiligung des Parlaments

Die für notwendig erkannte Beteiligung des Parlaments vor der Unterzeichnung eines Staatsvertrages setzt indessen voraus, daß einer solchen Ausdehnung parlamentarischer Einwirkungsmöglichkeiten grundsätzlich verfassungsrechtliche Hinderungsgründe nicht entgegenstehen. Dies führt zu der Frage, wie das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative beim Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen beschaffen ist.

1. Die "auswärtige" Gewalt

Die Befugnis zum Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen ist ein zentraler Bestandteil der "auswärtigen" Gewalt ⁶³⁸⁾. Diese stellt keine besondere Gewalt neben den klassischen Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative dar, sie ist auch

637) Vgl. Protokoll über die 46. Sitzung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente (Fn. 635), Anlage 3, Ziffer I.

638) Vgl. Rudolf, S. 179; Bernhardt, S. 155.

mit keiner dieser Gewalten identisch, sie bedeutet vielmehr eine Zusammenfassung derjenigen Kompetenzen, welche den Funktionsträgern der Gewaltengliederung zur Teilnahme am zwischenstaatlichen Verkehr und zur unmittelbaren Einwirkung auf die zwischenstaatliche Entwicklung durch die Verfassung oder aufgrund der Verfassung verliehen sind ⁶³⁹⁾.

Vielfach wird - nicht zuletzt unter Berufung auf rechts-historische und ideengeschichtliche Kompetenzordnungen - die Auffassung vertreten, die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten falle grundsätzlich in den Bereich der Exekutive, während der Legislative, von der allgemeinen verfassungsmäßigen Regierungskontrolle abgesehen, nur ausnahmsweise und nur in bestimmten Grenzen Mitwirkungsrechte eingeräumt seien ⁶⁴⁰⁾. Nach dieser Meinung stellt das Zustimmungsrecht bei Staatsverträgen als eine "Durchbrechung" des Gewaltenteilungsprinzips ⁶⁴¹⁾ eine "Ausnahmebefugnis der Legislative im Bereich der Exekutive" ⁶⁴²⁾ dar.

Gegenüber dieser Auffassung wird jedoch insbesondere von Menzel geltend gemacht, die Entwicklung der modernen Staaten gehe angesichts fortschreitender Demokratisierung dahin, das Parlament stärker an der Ausübung der auswärtigen Gewalt zu beteiligen. Dies geschehe nicht nur dadurch, daß für bestimmte Akte der auswärtigen Gewalt die Gesetzesform vorgeschrieben werde, sondern auch dadurch, daß das Parlament durch Beschlüsse und Entschlüsse auf die Gestaltung der Außenpolitik einwirke. Daher sei die auswärtige Gewalt "keine Angelegenheit der Exekutive mit nur exzeptionellen Interventionen der Legislative",

639) Vgl. Reichel, S. 28 f.; Rudolf, S. 179; Bernhardt, S. 155.

640) Vgl. Grewe, S. 130 ff., 135 f., 174; Reichel, S. 29, 71; Meyer-Lindenberg, S. 279; Backsmann in DVBl. 56, 317; Zacher in DVBl. 55, 652; Jarass in DÖV 75, 117 ff. Fn. 35; weitere Nachweise bei Weiß, S. 58 Fn. 20.

641) So das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 1, 369.

642) So das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 1, 394.

sondern stelle sich als eine "kombinierte Gewalt" von Exekutive und Legislative dar ⁶⁴³⁾.

Eine im Ergebnis ähnliche Auffassung vertritt - wenn auch aufgrund eines anderen Ausgangspunktes - Friesenhahn im Hinblick auf seine These, daß die Staatsleitung Parlament und Regierung gemeinsam "gewissermaßen zur gesamten Hand" zustehe ⁶⁴⁴⁾. Friesenhahn meint, die Ausdehnung des parlamentarischen Einflusses auf die Vertragsgewalt möge zwar der strengen Gewaltenteilung widersprechen, sie entspreche aber dem parlamentarischen Regierungssystem.

2. Das Zusammenwirken von Exekutive und Legislative beim Zustandekommen von Staatsverträgen

Für die Frage nach dem Verhältnis von Exekutive und Legislative beim Zustandekommen von Staatsverträgen bedarf es letztlich keiner Entscheidung dieses Theorienstreites, der nach Auffassung Rudolfs ohnehin juristisch wenig fruchtbar ⁶⁴⁵⁾ und mehr von akademischer als von praktischer Bedeutung ist ⁶⁴⁶⁾; denn unabhängig von den Überlegungen, ob die auswärtige Gewalt grundsätzlich der Exekutive anvertraut ist oder Exekutive und Legislative gemeinsam zusteht, ist davon auszugehen, daß der Legislative beim Abschluß von Staatsverträgen in Gestalt des Zustimmungsvollrechtes ein wirksames Mitentscheidungsrecht zukommt ⁶⁴⁷⁾.

643) Vgl. Menzel, S. 187 ff., 220; Baade, S. 118 ff.; Kimminich, S. 63; Mosler in VVDStRL 25, 239; Seidel, S. 38 ff.; Stüben, S. 9, 31; Weiß, S. 67 f.; Treviranus, Außenpolitik, S. 91 f.; Bernhardt, S. 179; zweifelnd Rauschning, S. 230.

644) Vgl. Friesenhahn, S. 37 f., 70.

645) Vgl. Rudolf, S. 182.

646) Vgl. Rudolf, S. 180.

647) Vgl. Bernhardt, S. 179.

a) Das Zustimmungsrecht der Legislative als Ausnahmebefugnis

Die Annahme, das Zustimmungsrecht stelle als Ausnahmebefugnis eine Durchbrechung der Gewaltenteilung dar, ist nicht gerechtfertigt. Sie würde voraussetzen, daß der Verfassungsordnung ein klar überschaubares abstraktes Gliederungsschema für die Zuständigkeiten der einzelnen Staatsgewalten zugrunde läge. Eine solche Gliederung mag zwar durch den Rückgriff auf das Gewaltenteilungsschema Montesquieues, nämlich die Gliederung in Legislative, Exekutive und Judikative, als vorgegeben erscheinen. Für die rechtliche Betrachtung maßgebend ist aber nicht ein theoretisches staatsrechtliches Prinzip, sondern allein, in welcher konkreten Ausgestaltung die jeweilige Verfassung dieses Gliederungsschema verwirklicht, wie sie also konkret die Zuständigkeiten auf die einzelnen Staatsgewalten verteilt ⁶⁴⁸⁾.

b) Die verfassungsmäßige Zuständigkeitsverteilung als Grundlage für das Zusammenwirken

Erst diese Verteilung der Zuständigkeiten durch die Verfassung verleiht den Staatsorganen ihre Kompetenzen. Dürfen sie die zugewiesenen Kompetenzen nach näherer Bestimmung der Verfassung nur gemeinsam mit einem anderen Staatsorgan ausüben, so ist ihre Zuständigkeit insoweit von vorne herein begrenzt. Diese Begrenzung ist keine Durchbrechung der Gewaltenteilung, sondern ein Moment der Machtkontrolle und -begrenzung. Sie dient damit der Gewaltenhemmung und verwirklicht so den Grundgedanken des Gewaltenteilungsprinzips ⁶⁴⁹⁾ ⁶⁵⁰⁾. Im übrigen sei angemerkt, daß, wie Baade nachgewiesen hat, auch die

648) Vgl. Rudolf, S. 181 f.; Achterberg in DÖV 75, 846.

649) Vgl. von Mangoldt-Klein, S. 1143; Geller-Kleinrahm-Fleck, S. 424; Scheuner, Regierung, S. 267 f.; Treviranus, Außenpolitik, S. 91; Reichel, S. 71 f.; Marnitz, S. 151 f.

650) Kraus, S. 341, findet in der "Durchbrechung" zwar bestätigt, daß das Gewaltenteilungsprinzip nur grundsätzlich gilt, erkennt aber nicht die gewaltenhemmende Funktion des Zustimmungserfordernisses.

historische Begründung einer Prärogative der Exekutive bei der Ausübung der Vertragsgewalt versagt⁶⁵¹⁾.

Aus diesen Gründen mag es auch dahinstehen, ob die parlamentarische Zustimmung ein "Regierungsakt"⁶⁵²⁾ oder ein Akt besonderer parlamentarischer Kontrolle⁶⁵³⁾ ist.

c) Mitentscheidungsrecht des Parlaments

Entscheidend ist daher, daß Exekutive und Legislative bei dem Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen kraft Verfassungsrechts zusammenwirken müssen⁶⁵⁴⁾. Ihre Mitwirkungsbefugnis verleiht den Parlamenten in dem Bereich der Staatsverträge eine "echte Teilhabe an der Entscheidung über auswärtige Angelegenheiten"⁶⁵⁵⁾. Daraus folgt, daß das Mitwirkungsrecht der Legislative nicht eng und formal auszulegen ist⁶⁵⁶⁾. Bei der Interpretation ist vielmehr zu berücksichtigen, daß dem gewaltenhemmenden Zweck der Bestimmung Rechnung getragen und die Gewaltenkontrolle gesichert wird⁶⁵⁷⁾. Die Interpretation muß sich also nach den Gründen richten, die für die Statuierung des Zusammenwirkens beider Gewalten maßgebend waren. Das heißt, daß die Einhaltung der innerstaatlichen Kompetenzordnung ermöglicht und ein Überspielen der Legislative durch den Abschluß von Verträgen verhindert werden soll⁶⁵⁸⁾.

651) Vgl. Baade, S. 146 ff., 207 ff.; Rudolf, S. 182.

652) Vgl. BVerfGE 1, 395; Kaufmann, S. 446, 449.

653) Vgl. BVerfGE 36, 1, 7; Bayer, S. 164; Kewenig in ZRP 71, 242; Grewe in VVDStRL 12, 262; Feldmann, S. 144 ff.

654) Vgl. Reichel, S. 72; Langner in NJW 62, 228; Hans Schneider in VVDStRL 12, 248 f.; Mosler in VVDStRL 12, 239.

655) Vgl. Bernhardt, S. 179; Rauschning, S. 230.
Das gilt auch, soweit Jarass (DÖV 75, 119 f. Fn. 35) den Parlamenten nur eine beschränkte Mitwirkungsbefugnis zugestehen will, für diese.

656) Vgl. von Mangoldt-Klein, S. 1143.

657) Vgl. Reichel, S. 72.

658) Vgl. von Mangoldt-Klein, S. 423 f. sowie oben S. 29 ff.

3. Der eigene Beratungs- und Entscheidungsbereich der Regierung

a) Die Stellung der Regierung im Vertragsschlußverfahren

Auch wenn Exekutive und Legislative beim Zustandekommen eines Staatsvertrages zusammenzuwirken haben, bleibt die Regierung doch Herrin des Vertragsschlußverfahrens, welches das Außenverhältnis des Staates zu den anderen Vertragspartnern betrifft ⁶⁵⁹⁾. Diese Stellung ergibt sich aus ihrem Recht zur Außenvertretung des Staates ⁶⁶⁰⁾ und findet ihre Bestätigung in der Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnis als Zustimmung.

In diesem Begriff kommt nach Meinung Kaufmanns zum Ausdruck, daß dem Handeln eines anderen die Zustimmung erteilt wird, daß also nicht ein eigenes Handeln des Zustimmungsberechtigten vorliegt ⁶⁶¹⁾. Diese am Zivilrecht sich orientierende Betrachtung wird jedoch der Stellung von Regierung und Parlament im Hinblick auf das Vertragsschlußverfahren ebensowenig gerecht wie die Auffassung von Jarass, der die Zustimmung des Parlaments mit der aufsichtsbehördlichen Genehmigung gemeindlicher Rechtssetzung vergleicht ⁶⁶²⁾. In beiden Fällen wird übersehen, daß beim Zustandekommen eines Staatsvertrages nicht zwei verschiedene Rechtspersönlichkeiten handeln, sondern lediglich zwei verschiedene Organe für dasselbe öffentliche Gemeinwesen. Es geht daher um das Verhältnis zwischen dem zur Außenvertretung berechtigten Organ und seiner inneren Bindung an die Entscheidungen eines anderen Organs. Über diese interne Bindung sagt

659) Vgl. Weiß, S. 123; Reichel, S. 78; Treviranus, Außenpolitik, S. 36 f.
Die Beteiligung des Parlaments am zwischenstaatlichen Verkehr wäre auch praktisch undurchführbar. Vgl. Kimminich, S. 68 f.

660) Vgl. z. B. Artikel 101 der Verfassung für Rheinland-Pfalz sowie oben S. 97.

661) Vgl. Kaufmann, S. 450.

662) Vgl. Jarass in DÖV 75, S. 119 f. Fn. 35.

die Befugnis zur Außenvertretung noch nichts aus ⁶⁶³⁾. Eine Parallele könnte daher allenfalls zu der Vertretungsbefugnis des Bürgermeisters im Verhältnis zu seiner Bindung an Beschlüsse des Gemeinderats ⁶⁶⁴⁾ gezogen werden.

b) Der geschützte Bereich der Regierung

Die Zuständigkeit zur Außenvertretung sichert der Regierung für das Vertragsschlußverfahren einen eigenen Initiativbereich und ein gewisses Maß von Freiheit bei den Vertragsverhandlungen.

aa) Eigener Initiativbereich der Regierung

Der Regierung steht auch gegenüber dem Parlament ein Recht zur "ungestörten Selbstentfaltung" zu, aufgrund dessen sie befugt ist, "zunächst ungestört Überlegungen über die Lösung politischer Probleme" anzustellen ⁶⁶⁵⁾. Der eigene Beratungs- und Entscheidungsbereich, der gegen Blicke von außen geschützt ist, soll eine freie und eigenverantwortliche Willensbildung ermöglichen ⁶⁶⁶⁾. Die Anerkennung eines solchen Bereiches ist deshalb gerechtfertigt, weil das Staatswohl es fordert, die Funktionsfähigkeit der einzelnen Staatsgewalten dadurch zu sichern, daß jeder Gewaltenträger gegen Einflüsse geschützt wird, die seine Eigenständigkeit bedrohen können ⁶⁶⁷⁾. Deshalb sind nach Auffassung des Hessischen Staatsgerichtshofes Kontrollmaßnahmen unzulässig, die geeignet sind, die Initiative der Regierung zu beschränken, indem die Vorbereitungen in eine bestimmte Richtung gelenkt oder gehemmt und gestört werden ⁶⁶⁸⁾.

⁶⁶³⁾ Vgl. BVerfGE 4, 277.

⁶⁶⁴⁾ Vgl. z. B. § 47 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 14. Dezember 1973 (GVBl. S. 419, BS 2020-1).

⁶⁶⁵⁾ Vgl. Ossenbühl, S. 95.

⁶⁶⁶⁾ Vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht in DVBl. 73, 885 f.; Hessischer Staatsgerichtshof in DÖV 67, 52, 55 f.

⁶⁶⁷⁾ Vgl. die in der vorstehenden Fußnote Genannten.

⁶⁶⁸⁾ Vgl. Hessischer Staatsgerichtshof in DÖV 67, 52, 56 m. w. N.

"Der Weg von der Idee bis zum politisch-relevanten Vorhaben unterliegt nicht der parlamentarischen Kontrolle" ⁶⁶⁹⁾.

bb) Freiheit bei den Vertragsverhandlungen

Auch für die Verhandlungsführung besteht ein solcher **eigener** Beratungs- und Entscheidungsbereich der Regierung, in den das Parlament nicht eindringen darf. Die Regierung muß in der Lage sein, unabhängig und in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, welchen Inhalt sie den Verhandlungen geben und wie sie dieselben führen will. Die Regierung kann ihre Aufgabe zur Außenvertretung nur erfüllen, wenn sie über einen entsprechenden Handlungsspielraum verfügt ⁶⁷⁰⁾.

4. Anforderungen an die Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens

Die praktische Ausgestaltung des Zusammenwirkens von Exekutive und Legislative muß es ermöglichen, daß das Parlament sein Mitentscheidungsrecht auch tatsächlich realisieren kann. Die Festsetzung von Voraussetzungen oder Bedingungen der Zustimmung, wie das Mitentscheidungsrecht sie einschließt ⁶⁷¹⁾, muß in einem Verfahren erfolgen, in dem die Vorstellungen des Parlaments noch berücksichtigt werden können und ein Konsens zwischen den zusammenwirkenden Staatsgewalten herbeigeführt werden kann.

Diesem Anspruch genügt, wie bereits oben dargetan wurde ⁶⁷²⁾, das gegenwärtige Ratifikationszustimmungsverfahren nur theoretisch, weil es erst durchgeführt wird - und wegen der rechtlichen Bedeutung der Zustimmung auch erst durchgeführt werden kann -, wenn ein fertiger Vertragsentwurf vorliegt, und weil aus poli-

669) Vgl. Ossenbühl, S. 95.

670) Vgl. Soell, S. 427; Seeger, **Beteiligung**, S. 17.
Eine starre Bindung würde im übrigen auch die Verhandlungsposition schwächen. Vgl. Kisker, Bundesrat, S. 169.

671) Vgl. Rauschnig, S. 230.

672) Vgl. oben S. 112 ff.

tisch-faktischen Gründen nach diesem Zeitpunkt im parlamentarischen System die Realisierung abweichender Vorstellungen des Parlaments kaum mehr möglich ist. Selbst wenn in dieser Phase in bestimmten Fragen noch ein Konsens mit der Regierung hergestellt würde, könnte sich dies nur dann auf die Gestaltung eines Vertrages auswirken, wenn die Regierung zu neuen Verhandlungen mit dem Vertragspartner oder den Vertragspartnern in der Lage wäre und Aussicht auf die Erzielung einer erneuten Willensübereinstimmung bestünde. Angesichts der Aussichtslosigkeit eines solchen Unternehmens kommt es praktisch ausnahmslos nicht zu dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Zusammenwirken beider Gewalten, sondern zu einer Unterordnung der Legislative unter den Willen der Exekutive⁶⁷³⁾.

Eine echte, dem Zusammenwirken beider Gewalten entsprechende Kooperation und eine dem Sinn des Zustimmungserfordernisses entsprechende Machtkontrolle und -begrenzung erfordert daher die Entwicklung neuer, präventiv wirkender Kooperationsmechanismen⁶⁷⁴⁾. Daher ist es nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch verfassungsrechtlich geboten, daß das Parlament bereits in der Phase der Verhandlungen vor Unterzeichnung eines Staatsvertrages eingeschaltet wird⁶⁷⁵⁾.

Verfassungsrechtliche Grenzen werden der vorgängigen Beteiligung des Parlaments grundsätzlich nur durch die Existenz des eigenen Beratungs- und Entscheidungsbereiches der Regierung gesteckt. Wo diese Grenze im einzelnen liegt, ist anhand der konkreten Möglichkeiten parlamentarischer Einflußnahme auf das Handeln der Regierung zu bestimmen.

IV. Möglichkeiten der Ausgestaltung einer vorgängigen Beteiligung

Für die Ausgestaltung der Beteiligung des Parlamentes in der Verhandlungsphase kommen danach nur solche Formen der Einfluß-

673) Vgl. oben S. 118 f.

674) Vgl. Partsch, S. 111; Weiß, S. 215.

675) Vgl. Friesenhahn, S. 70; Partsch, S. 111; Weiß, S. 218, 221, 227.

nahme in Betracht, die einerseits eine Berücksichtigung des Willens des Parlamentes bei den Verhandlungen ermöglichen, andererseits aber den eigenen Beratungs- und Entscheidungsbereich der Regierung nicht beeinträchtigen.

1. Unterrichtung des Parlamentes

a) Notwendigkeit der Unterrichtung

Soll das Parlament wirksam und sachgerecht Einfluß auf die Gestaltung der Verträge ausüben können, so ist es notwendig, daß es über die Vertragsvorhaben der Regierung unterrichtet wird. Diese Information muß so frühzeitig erfolgen, daß dem Parlament die Möglichkeit verbleibt, sich eine eigene Meinung zu bilden und diese gegenüber der Regierung zum Ausdruck zu bringen ⁶⁷⁶⁾. Der Zeitpunkt der Unterrichtung muß vor der Anhahnung der Vertragsverhandlungen mit dem in Aussicht genommenen Vertragspartner und vor der Bevollmächtigung der Unterhändler ⁶⁷⁷⁾ erfolgen.

Die Unterrichtspflicht wäre im übrigen unvollständig oder untauglich, wenn sie nicht eine weitere Unterrichtung für den Fall einschloße, daß sich im Laufe der Verhandlungen wesentliche Änderungen gegenüber dem ursprünglich beabsichtigten Vertrag ergeben.

b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Unterrichtung

aa) Die Gefahr des Eingriffes in den Initiativbereich der Regierung

Gegen die Zulässigkeit der Unterrichtung könnten unter Hinweis

676) Vgl. Weiß, S. 218, 221.

Dies ist auch der Grundgedanke der haushaltsrechtlichen Vorschriften, die eine Unterrichtung des Parlamentes vorschreiben. Vgl. Fn. 60.

677) Vgl. oben S. 89.

auf die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofes ⁶⁷⁸⁾, wonach eine Verpflichtung zur Offenbarung noch nicht abgeschlossener Verhandlungen einen unzulässigen Eingriff in den Initiativbereich der Regierung bedeutet, Bedenken erhoben werden. Der Hessische Staatsgerichtshof leitet seine Bedenken daraus ab, daß Kontrollmaßnahmen auszuschneiden hätten, sobald sie auch nur geeignet seien, das Handeln der Regierung in dem Initiativbereich zu beeinflussen.

bb) Die Gefahr der Überdehnung des Kontrollrechts

Die erörterte Unterrichtungspflicht könnte auch deswegen verfassungsrechtlich bedenklich sein, weil die Regierung dadurch gezwungen sein könnte, das Parlament "auf dem laufenden" zu halten. In der Diskussion um die Beteiligung der Parlamente an der Planung wird eine solche Informationspflicht, wie sie in Anlehnung an Artikel 53 Satz 3 GG, der eine entsprechende Verpflichtung der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat zum Inhalt hat, von der vom Deutschen Bundestag in seiner 6. Wahlperiode eingesetzten Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform vorgeschlagen wurde ⁶⁷⁹⁾, bisweilen als eine "Überdehnung des Kontrollrechts" betrachtet, "das nicht bis zur Lähmung der Regierung gehen" dürfe ⁶⁸⁰⁾.

cc) Haltlosigkeit der verfassungsrechtlichen Bedenken

Die Grundsätze der Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofes, die sich mit der Zulässigkeit der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen befassen, lassen sich ebensowenig auf das Verhältnis von Parlament und Regierung beim Zustandekommen zwischenstaatlicher Vereinbarungen übertragen wie die Überlegungen, die sich auf die Planungskontrolle beziehen. Die erörterte Unter-

678) Vgl. DÖV 67, 56 sowie oben S. 163 f.

679) Vgl. Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission, Zwischenbericht, S. 79.

680) Vgl. Seeger, Vortrag, S. 30; ihm folgend Becker in ZParl 74, 181.

richtungspflicht ist nicht Ausfluß eines allgemeinen Kontrollrechts des Parlaments, sondern ergibt sich aus dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Zusammenwirken beider Staatsgewalten beim Vertragsschluß ⁶⁸¹⁾; sie ist verfassungsrechtlich geboten, um das Mitentscheidungsrecht der Legislative zu gewährleisten ⁶⁸²⁾

Die Bedeutung dieses Mitentscheidungsrechts rechtfertigt es, das Parlament vor Vertragsschluß, wo dies allein noch Aussicht auf Erfolg hat, über Stand und Gang der Verhandlungen zu unterrichten und ihm dadurch die Möglichkeit zu geben, der Regierung diejenigen Bedingungen zu nennen, unter denen sie mit einer Zustimmung zum Vertragsschluß rechnen kann ⁶⁸³⁾. Auch in den Fällen, wo dem Parlament kein Mitwirkungsrecht, sondern nur ein allgemeines Kontrollrecht zusteht, wird anerkannt, daß eine effektive parlamentarische Kontrolle nur erzielt werden kann, "wenn man über den Begriff der nachträglichen Kontrolle hinausgeht und in den Rahmen der Kontrolle auch Formen der Mitwirkung als 'präventive Kontrolle' einbezieht" ⁶⁸⁴⁾. Die informative Einschaltung des Parlaments kann danach bis an die verfassungsrechtliche Grenze des Rechts der Regierung zur ungestörten Selbstentfaltung vorverlegt werden ⁶⁸⁵⁾, das heißt bei der Aufnahme der Verhandlungen, nachdem die Regierung hierüber ihre interne Willensbildung abgeschlossen hat, und bei der Fortführung der Verhandlungen in der Weise, daß der Regierung die Möglichkeit zu eigenverantwortlicher Willensbildung verbleibt. Diese Grenze wird durch die Unterrichtung des für die interne Willensbildung letztlich zuständigen Organs nicht überschritten.

681) Vgl. Hans Schäfer, S. 1226, sowie oben S. 161.

682) Vgl. S. 159 ff.

683) Vgl. S. 164.

684) Vgl. Scheuner in DÖV 74, 438.

685) So Ossenbühl, S. 95, für die parlamentarische Beteiligung an der Planung.

c) Beispiele aus der Staatspraxis als Bestätigung der Zulässigkeit der Unterrichtung

Auch die Beispiele der Staatspraxis, in der die Parlamente in vielfältiger Weise über Vorhaben der Regierung unterrichtet werden und die bisher verfassungsrechtlich unbeanstandet geblieben sind, sprechen für die grundsätzliche Zulässigkeit der Unterrichtung.

So hat das Bundesverfassungsgericht, das im übrigen den Grundsatz der Gewaltenteilung betont hat, das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesregierung, wie es in der Vereinbarung über den handelspolitischen Beirat ⁶⁸⁶⁾ zum Ausdruck kommt, als verfassungsrechtlich zulässig angesehen und ausgeführt, daß es dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht widerspreche, sondern die Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive fördere und Kontrolle und Ausgleich beider Gewalten sichere ⁶⁸⁷⁾. Schon aus diesem Grund dürften gegen das erörterte, auf der Regelung für den handelspolitischen Beirat aufbauende Verfahren keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

Neben dem Beirat für handelspolitische Vereinbarungen gibt es ein weiteres Beispiel aus der Staatspraxis der Bundesrepublik, das einen Vergleich mit der vorgeschlagenen Einschaltung des Parlaments in gewisser Weise zuläßt. Aufgrund von Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes vom 27. Juli 1957 ⁶⁸⁸⁾ zu den Römischen Verträgen hat die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft zu unterrichten. Soweit durch den Beschluß eines Rates innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlußfassung des Rates erfolgen.

686) Vgl. oben Fn. 629.

687) Vgl. BVerfGE 1, 394 f.

688) Vgl. BGBI. 1957 Teil II, S. 753.

Schließlich sind auch die haushaltsrechtlichen Vorschriften, die in einem gewissen Rahmen eine Unterrichtung des Parlaments vorschreiben, bisher praktiziert worden, ohne daß dagegen verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden sind ⁶⁸⁹⁾.

2. Stellungnahme des Parlaments

a) Die Unterrichtung als Grundlage für Beratung und Beschlußfassung

Die Unterrichtung über die beabsichtigte Aufnahme sowie über Gang und Stand von Vertragsverhandlungen gibt dem Parlament die Gelegenheit, Fragen der Gestaltung zwischenstaatlicher Abmachungen zu erörtern, sich eine Meinung zu bilden und diese gegenüber der verhandlungsführenden Regierung zum Ausdruck zu bringen, damit sie die Vorstellungen des Parlaments in ihren Willen einbeziehen kann. Diese Möglichkeiten bestehen zwar schon nach dem geltenden Recht, nur bedurfte es jeweils eines besonderen Verfahrens wie etwa des parlamentarischen Interpellationsrechtes ⁶⁹⁰⁾ oder einer Aktuellen Stunde ⁶⁹¹⁾ oder eines sonstigen selbständigen Antrages ⁶⁹²⁾ mit ihren jeweils besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen, um eine parlamentarische Erörterung und Beschlußfassung herbeizuführen. Statt dieser Möglichkeiten oder neben diesen könnte in Zukunft das Unterrichtungsverfahren die Grundlage für Erörterung und Beschlußfassung im Parlament bilden.

b) Die Beschlüsse des Parlaments zu Vertragsverhandlungen

Bereits die herkömmlichen Instrumente des parlamentarischen Systems, durch die das Parlament Einfluß auf die Entscheidungen

689) Vgl. oben S. 16 ff.

690) Vgl. z. B. §§ 90 ff. der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, zitiert bei Fn. 384.

691) Vgl. z. B. § 98 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, zitiert bei Fn. 384.

692) Vgl. z. B. § 54 Abs. 2, §§ 71, 72 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, zitiert bei Fn. 384.

der Regierung zu gewinnen sucht, umfassen Beschlüsse des Parlaments, in denen es seine Meinung zum Ausdruck bringt oder mit Wünschen und Anregungen an die Regierung herantritt⁶⁹³⁾. Derartigen Beschlüssen kommt eine unterschiedliche rechtliche und faktische Bedeutung zu, je nachdem, ob es sich um bindende Weisungen oder um EntschlieÙungen handelt, oder ob der jeweilige BeschluÙ von dem Parlament oder einem seiner Organe gefaÙt ist.

aa) Bindende Weisungen

Eine parlamentarische Einwirkung auf die Entscheidungen der Regierung durch die Erteilung bindender Weisungen ist im Hinblick auf den eigenen Bereich der Regierung nicht zulässig. Eine solche direktive Einschaltung des Parlaments würde die Entscheidungsfreiheit der Regierung einengen oder beseitigen; denn "Verantwortung kann nicht tragen, wer in seiner Entscheidung inhaltlich in vollem Umfang an die Willensentscheidung eines anderen gebunden ist"⁶⁹⁴⁾. Scheidet daher eine Einflußnahme durch bindende Weisungen schon aus, so kann es dahinstehen, inwieweit solche Weisungen, wenn sie nicht ausdrücklich in der Verfassung vorgesehen sind oder in der Form eines mit der Verfassung vereinbaren Gesetzes ergehen, überhaupt rechtlich möglich sind⁶⁹⁵⁾.

bb) EntschlieÙungen

Mit der Verabschiedung von EntschlieÙungen verfolgen die Parlamente vielfach den Zweck, "die Regierung zu stimulieren, zu bestimmter Richtung ihres Handelns zu bringen, ihr den Rücken zu stärken, oder auch ihr die Grenzen zu stecken, innerhalb derer

693) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 96.

694) Vgl. BayVfGH NF Band 4, Teil II, S. 30 ff.; ihm folgend BVerfGE 9, 281 f.

695) Vgl. Kisker, Bundesrat, S. 162, sowie eingehend Linck, Einflußnahme.

sie sich ohne Furcht vor parlamentarischer Desavouierung frei bewegen kann" ⁶⁹⁶⁾.

Solche Entschlieungen sind nach herrschender Meinung als sogenannte "schlichte Parlamentsbeschlusse" rechtlich unverbindlich ⁶⁹⁷⁾. Sie greifen als "Empfehlungen" oder "Orientierungshilfen" ⁶⁹⁸⁾ grundsatzlich nicht in den eigenen Bereich der Regierung ein, sondern lassen ihr gerade durch ihre rechtliche Unverbindlichkeit hinreichend Spielraum, um in eigener Verantwortung eine Entscheidung treffen zu können. Sie sind als Kundgabe der Willensäußerungen des Parlamentes in der parlamentarischen Demokratie selbstverständlich ⁶⁹⁹⁾. In diesem Rahmen ist es auch durchaus zulässig, daß durch sie der Maßstab aufgezeigt wird, den das Parlament später an das Verhalten der Regierung anzulegen beabsichtigt ⁷⁰⁰⁾.

Die rechtliche Unverbindlichkeit der Entschlieungen bedeutet indessen nicht, daß die Regierung sie etwa als unbeachtlich oder unzulässig betrachten dürfe, vielmehr lösen sie eine politische Pflicht aus, an deren Nichterfüllung sich andere Maßnahmen, im äußersten Fall der - in dem gegenwärtigen parla-

696) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 96.

697) Vgl. eingehend m. w. N. Klein, Gemeinsame Entschlieung, S. 110 ff.; derselbe in JuS 64, 181, 183 ff.; Friesenhahn, S. 36 Fn. 70; Grewe in VVDStRL 12, 259 f.; Hans Schneider in VVDStRL 12, 248; Kisker, Bundesrat, S. 161; Scheuner, Regierung, S. 284 Fn. 82; Lechner-Hülshoff, Geschäftsordnung des Bundestages, § 115 Anm. 1; Maunz-Dürig-Herzog, Artikel 42 Rdnr. 16; Treviranus, Außenpolitik, S. 36.
Anderer Meinung Menzel, S. 195 f., 219; Sellmann, insbesondere S. 74 ff.; Ipsen und Cronau, beide im Wortlaut zitiert bei Klein in JuS 64, 188.

698) Vgl. Kisker, Bundesrat, S. 159, 162; Linck, Einflußnahme, S. 91.

699) Vgl. Maunz, Staatsrecht, S. 349; Linck, in DVBl. 74, 863.

700) Vgl. oben S. 164 sowie in ähnlichem Zusammenhang Bernzen in ZParl 73, 93.

mentarischen System unrealistische - Sturz der Regierung, anschließen kann ⁷⁰¹⁾.

Über diese politische Pflicht hinaus, die für Entschlüsse allgemein gilt, begründet das verfassungsrechtlich vorgeschriebene Zusammenwirken beider Staatsgewalten beim Zustandekommen eines Staatsvertrages die besondere Pflicht der Regierung, die Entschliebung des Parlamentes zu prüfen und die Meinung des Parlamentes in angemessener Weise, ohne eine rechtliche Pflicht, ihr folgen zu müssen, in ihren Willensbildungsprozeß mit einzubeziehen.

Die Zulässigkeit solcher rechtlich unverbindlicher Entschlüsse kann auch nicht mit dem Hinweis auf die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofes bestritten werden, der es für unzulässig hält, daß durch Kontrollmaßnahmen die Vorbereitungen der Regierung in eine bestimmte Richtung gelenkt oder gehemmt und gestört werden ⁷⁰²⁾. Beeinflussungen dieser Art mögen in anderen Bereichen problematisch sein ⁷⁰³⁾. Soweit es aber um eine Beeinflussung beim Zustandekommen zwischenstaatlicher Vereinbarungen geht, ist die Beeinflussung ein legitimes Recht des Parlamentes ⁷⁰⁴⁾, das sich als eine Vorwirkung des verfassungsrechtlichen Zustimmungsrechtes darstellt. Nur muß der Regierung ein innerer Bereich vorbehalten bleiben, in den das Parlament nicht eindringen kann und in dem sie frei von Einwirkungen des Parlamentes ihren Willen bilden kann.

Allerdings könnte sich eine Begrenzung der Zulässigkeit der Entschlüsse ergeben, wenn sie "in ihrer faktischen Wirkung rechtlich verbindlichen Verpflichtungen nahezu gleichkommen" ⁷⁰⁵⁾.

701) Vgl. Grewe, Friesenhahn und Hans Schneider in
Fn. 697 sowie Spitta, zitiert bei Klein in JuS 64, 188.

702) Vgl. DÖV 67, 56.

703) Vgl. Kisker, Bundesrat, S. 161 ff.

704) Vgl. dazu oben S. 157 ff.

705) Vgl. Linck in DVBl. 74, 865; derselbe, Einflußnahme,
S. 89 ff.

Die Grenze zwischen zulässiger politischer Beeinflussung und unzulässiger faktischer Bindung dürfte indessen schwer zu ziehen sein. In gewissem Rahmen nämlich ist die Ausübung politischen Drucks durch das Ausspielen der Abhängigkeit im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung durchaus systemkonform und legitim ⁷⁰⁶⁾. Nach Linck liegt eine unerlaubte Einflußnahme dann vor, wenn der parlamentarische Druck so intensiv ist, daß die Entscheidungsfreiheit der Regierung praktisch aufgehoben ist ⁷⁰⁷⁾. Eine solche Fallgestaltung sieht er dann als gegeben an, wenn ein Landesparlament die Regierung ausdrücklich oder unausgesprochen vor die Alternative stellt, entweder dem Ersuchen nachzukommen oder abgewählt zu werden ⁷⁰⁸⁾. Ihm ist zuzustimmen, daß dieses Problem in der Praxis des parlamentarischen Systems fast ausschließlich theoretischer Natur ist ⁷⁰⁹⁾. Er übersieht indessen, daß es bis zu dem ziemlich unwahrscheinlichen Fall des Mißtrauensvotums hin eine breite Skala vielfältiger Möglichkeiten zu politischer Pressure gibt ⁷¹⁰⁾, die nicht so eindeutig auszumachen sind wie die in seinem Beispiel dargestellte klare Alternative. Darum wird es in der Praxis ungleich schwieriger sein, die faktische Aufhebung eigenverantwortlicher Entscheidung festzustellen.

Ein Indiz für die Intensität des politischen Drucks kann sich allerdings aus den Umständen der parlamentarischen Beratung ergeben, besonders aus der politischen Energie, mit der die Durchsetzung einer Entschliebung betrieben wurde. Weitere Indizien könnten darin bestehen, daß die Entschliebung - oder eine Häufung von Entschliebungen zu demselben Vertragsvorhaben - den Rahmen einer Empfehlung oder Orientierungshilfe verläßt und

706) Vgl. Kisker, Bundesrat, S. 162 f.

707) Vgl. Linck, Einflußnahme, S. 91 ff.; derselbe in DVBl. 74, 865.

708) Vgl. Linck in DVBl. 74, 865. Andere Beispiele für den Bundestag derselbe, Einflußnahme, S. 91 ff.

709) Vgl. Linck in DVBl. 74, 865.

710) Vgl. Kisker, Bundesrat, S. 162.

detaillierte Anweisungen für die Gestaltung des Vertrages und das Procedere bei den Vertragsverhandlungen enthält, durch welche die Regierung quasi "eingemauert" wird.

Trotz der Einschränkungen, denen danach die EntschlieBungen im Hinblick auf die Wahrung des eigenen Beratungs- und Entscheidungsbereiches der Regierung unterliegen, sind sie dennoch als "Manifestationen des politischen Willens" ⁷¹¹⁾, wenn von ihnen ein maßvoller Gebrauch gemacht wird, geeignet, um den Willen des Parlaments der Regierung kundzutun und in deren Beratungen und Entscheidungen einfließen zu lassen, soweit diese parlamentarischen Willensäußerungen so frühzeitig während der Verhandlungen erfolgen, daß ihnen noch Rechnung getragen werden kann.

c) Einschaltung von Plenum oder Ausschuß

Fraglich erscheint allerdings, ob das Plenum in allen Fällen der geeignete Ort für die Einschaltung des Parlamentes ist.

Wie Treviranus für die Behandlung der Außenpolitik in den Parlamenten dargelegt hat ⁷¹²⁾, wird das Streitgespräch im Plenum durch die Rücksicht auf die äußere Stellung des Staatsganzen sehr oft versachlicht und gemildert, weil die gemäßigten Kräfte im allgemeinen ein "Minimum von Loyalität" gegenüber der Regierung beachten. Diese von der Rücksicht auf das Außenverhältnis geprägte Zurückhaltung schneidet indessen dem Parlament die Artikulation und öffentliche Diskussion seiner eigenen Meinung weitgehend ab. Sind aber die Regierung und die Parlamentsfraktionen in ihrer außenpolitischen Haltung festgelegt, so glauben sie, wegen ihres Prestiges an dieser Haltung nach außen hin unbeirrt festhalten zu müssen ⁷¹³⁾. Durch die öffentliche Diskussion dürften darüber hinaus die Erwartungen des Verhandlungspartners

711) Vgl. Friesenhahn in Fn. 697 sowie Arendt, im Wortlaut zitiert bei Klein in JuS 64, 188.

712) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 75.

713) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 84.

beeinflusst werden, was gleichzeitig eine Einschränkung des Verhandlungsspielraumes der Regierung bedeutete.

Dagegen ermöglicht es eine Beteiligung der Ausschüsse den Abgeordneten, offen ihre Ansichten und die ihrer Fraktion vorzutragen, Ankündigungen und Warnungen an die Adresse der Regierung auszusprechen, über Grundsatz- und Einzelfragen zu debattieren und in Rede und Gegenrede Kompromisse zu erarbeiten ⁷¹⁴⁾. "Im Ausschuß ... lassen sich in der Öffentlichkeit unüberbrückbare Gegensätze aus ihrer taktischen Verhärtung und ideologischen Verbrämung lösen, das rhetorische Element fällt fort, man spricht relativ offen und nach den Meriten der Sache miteinander" ⁷¹⁵⁾. Im übrigen kann auch die Regierung durch eine Unterrichtung über Gang und Stand von Verhandlungen die Reaktion des Ausschusses und auch der Opposition testen, was auch verhandlungstaktisch gegenüber der Gegenseite nützlich sein kann, indem ein Nichteingehen auf Wünsche des Verhandlungspartners mit innenpolitischen Gründen motiviert werden kann ⁷¹⁶⁾.

Werden Unterrichtung und Stellungnahme in den Ausschuß verlagert, so wird gleichzeitig die Gefahr unzulässigen Drucks auf die Entscheidung der Regierung gemildert, da die Beschlüsse der Ausschüsse nicht von der Autorität des Gesamtparlaments getragen sind. Durch Unterrichtung und Stellungnahme in den Ausschüssen könnte eine ständige Fühlungnahme zwischen Parlament und Regierung herbeigeführt und "auf osmotische Weise" ⁷¹⁷⁾ eine gegenseitige Beeinflussung beider Gewalten ermöglicht werden ⁷¹⁸⁾.

Ihre Bestätigung finden die vorstehenden Regelungen in der Staatspraxis in den Fällen, in denen bereits eine Beteiligung der Parlamente existiert wie z. B. bei dem handelspolitischen

714) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 83 f.

715) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 84.

716) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 38.

717) Ausdruck von Sasse, S. 85.

718) Zu der Problematik der Ausschußbeteiligung im einzelnen s. unten S. 186 ff.

Beirat ⁷¹⁹⁾, der Beteiligung nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften ⁷²⁰⁾ oder bei der Behandlung der sogenannten EG-Vorlagen im Deutschen Bundestag ⁷²¹⁾.

3. Sonstige Beteiligungsformen

a) Mitgliedschaft von Parlamentariern in Verhandlungsdelegationen

Die Teilnahme von Abgeordneten an den Beratungen, Entscheidungen und Verhandlungen der Regierung über einen Staatsvertrag eignet sich nicht für eine Institutionalisierung parlamentarischer Beteiligung. Eine Verpflichtung der Regierung zur Beteiligung von Abgeordneten würde die Wahrung ihrer Entscheidungsfreiheit nicht mehr gewährleisten. Unbedenklich erscheint eine solche Beteiligung aus der Sicht der Regierung nur, wenn die Parlamentarier nur als Beobachter oder Berater ⁷²²⁾ aufgrund einer eigenen Willensentscheidung der Regierung zu den Verhandlungen hinzugezogen werden oder sie im Auftrag der Regierung handeln ⁷²³⁾.

Die Beteiligung einzelner Abgeordneter vermag im Übrigen eine Beteiligung des Parlamentes nicht zu ersetzen. In aller Regel

719) Vgl. oben S. 154, 169.

720) Hierzu sei auf die Vorschriften der Geschäftsordnungen der Landtage Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verwiesen (S. 107), wonach Unterrichtung, Erörterung und Stellungnahme grundsätzlich im Ausschuß stattfinden, Diskussion und Beschlußfassung im Plenum aber nicht ausgeschlossen sind.

721) Vgl. Sasse, S. 80 f. sowie im allgemeinen zu dem Verfahren des Deutschen Bundestags Oetting, insbesondere S. 106 ff. Vgl. auch oben S. 169.
Die EG-Vorlagen werden den fachlich zuständigen Ausschüssen unter Umständen auch mehreren, zur weiteren Behandlung zugewiesen. Die Behandlung besteht zumeist in der Kenntnisnahme. Die Empfehlungen der Ausschüsse werden in der Regel ohne Aussprache zur Kenntnis genommen. Im Rahmen der Empfehlungen werden der Bundesregierung auch Aufträge für ihr weiteres Verhalten im Rat der Gemeinschaften erteilt.

722) Vgl. Weiß, S. 220, 228, der wohl auch nur die beobachtende und beratende Funktion ansprechen will.

723) Vgl. Partsch, S. 99; Weiß, S. 123.

wird die Rückbindung dieser Abgeordneten an Willensentscheidungen des Parlamentes nur mangelhaft oder jedenfalls erschwert sein. Deshalb können diese Abgeordneten an sich nur als Verbindungsglieder zwischen Ausschuß, in dem eine Willensbildung des Parlamentes stattfinden soll, und Verhandlungsdelegation fungieren, was sicher eine Aufgabe von nicht zu unterschätzender Bedeutung darstellt. Soweit Abgeordnete im Auftrag der Regierung handeln, erscheint ihre Beteiligung im übrigen wegen ihrer gleichzeitigen Abhängigkeit gegenüber der Regierung im Rahmen ihres Auftragsverhältnisses aus der Sicht des Parlamentes unbefriedigend.

b) Beteiligung der Fraktionsvorsitzenden

Auch diese mögliche Form einer parlamentarischen Einschaltung eignet sich nicht zur Institutionalisierung, da sie ebenfalls eine Beteiligung des Parlaments durch seine Gremien, in denen eine gemeinsame Willensbildung der im Parlament vertretenen Gruppen stattfinden soll, nicht zu ersetzen vermag. Diese Form ist daher allenfalls für eine ergänzende Beteiligung der Parlamente geeignet.

c) Bestellung parlamentarischer Beiräte für Vertragsverhandlungen

Diese Beteiligungsform mag im Einzelfall, wenn es um ein besonders kompliziertes und umfassendes Vertragswerk geht, zweckmäßig sein. Die Beteiligung eines solchen Gremiums unterscheidet sich im übrigen nicht von der Beteiligung eines bestehenden Fachausschusses. Ein solcher Beirat kann gewissermaßen als "Sonderausschuß" des Parlamentes bezeichnet werden.

Für die Institutionalisierung des Beteiligungsverfahrens bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen der Bundesländer eignet sich dagegen mehr eine Beteiligung der zuständigen Fachausschüsse. Diese würden nämlich auch dann beteiligt, wenn statt der Regelung durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung eine Regelung durch

ein Landesgesetz gewählt würde.

V. Praktische Erfordernisse der vertraglichen Kooperation

1. Ausgangslage

Will man einen Kompromiß zwischen notwendiger Beteiligung des Parlaments und effektiver vertraglicher Kooperation finden, muß die Ausgestaltung der Beteiligung des Parlaments auch auf die Erhaltung der Vertragsfähigkeit Bedacht nehmen ⁷²⁴⁾; denn die volle Integration der durch die Staatsorganisation realisierten demokratischen Verfassungswerte, die allerdings in ihrem Wesensgehalt erhalten bleiben müssen, darf nicht "um den Preis zwischenstaatlicher Vertragsunfähigkeit und somit Isolation" erfolgen ⁷²⁵⁾. Unter diesem Aspekt könnten das Geheimhaltungsbedürfnis beim Abschluß zwischenstaatlicher Verträge und die praktischen Erschwernisse durch die zusätzliche Beteiligung des Parlaments der erwogenen Einschaltung des Parlaments entgegenstehen.

2. Geheimhaltungsinteresse

a) Notwendigkeit diskreter Behandlung

Für den Abschluß von Staatsverträgen, also von Vereinbarungen, die der Zustimmung der Volksvertretung bedürfen, gilt grundsätzlich, daß ein geheimer Vertragsschluß nicht zulässig ⁷²⁶⁾ und in einem demokratischen System auch kaum zu verwirklichen ist, soll die Verfassung eingehalten werden ⁷²⁷⁾. Vielfach operiert die Regierung bei der Erteilung von Auskünften mit dem Hinweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit ⁷²⁸⁾ nicht zuletzt deshalb,

724) Vgl. oben S. 150.

725) Vgl. Zacher in BayVB1. 71, 324.

726) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 73.

727) Vgl. Geck, S. 97.

728) Vgl. Weiß, S. 111 f.

weil sie eine frühzeitige Publizität scheut, um dem Verhandlungspartner gegenüber handlungsfähig zu bleiben ⁷²⁹⁾. Insoweit ist auch durchaus ein legitimes Interesse daran anzuerkennen, bei der Mitteilung von Informationen Zurückhaltung zu üben. Eine vollständige und vielfach angesichts der Komplexität zwischenstaatlicher Beziehungen notwendigerweise umfangreiche Information aller Abgeordneten läßt die Gefahr, daß vertrauliche Informationen in der Öffentlichkeit bekannt werden, wachsen ⁷³⁰⁾. Die öffentliche Diskussion kann zu einer Belastung der Beziehungen zu dem Vertragspartner führen ⁷³¹⁾, sie kann zu schädlichen Auswirkungen auf die Durchführung des Verhandlungskonzepts führen ⁷³²⁾ und den Verhandlungsspielraum der Unterhändler, besonders wenn die Zugeständnisbereitschaft des Parlaments größer ist als die der Regierung, beschneiden ⁷³³⁾.

Wenn diese Gefahren auch vorwiegend im Bereich der internationalen Beziehungen bestehen, so dürfte diese Problematik - allerdings in abgemilderter Form - auch für innerbundesstaatliche Vereinbarungen bestehen. Ein Bedürfnis für die Wahrung der Diskretion ist daher bei diesen Vereinbarungen nicht gänzlich auszuschließen ⁷³⁴⁾.

b) Berücksichtigung des Geheimhaltungsbedürfnisses

Will man den staatlichen Interessen bei der Durchsetzung der

729) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 38.

730) Vgl. Seidel, S. 238.

731) Vgl. Seidel, S. 238.

732) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 72 f.

733) Vgl. Weiß, S. 125 f.

734) Aus der gegenwärtigen Praxis der Unterrichtung der Parlamente über Gemeinschaftsaufgaben nach den Artikeln 91 a und 91 b GG in Verbindung mit den entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen und der Geschäftsordnungen der Parlamente (vgl. oben S. 106 f.) dürfte zu entnehmen sein, daß im Bereich der innerbundesstaatlichen Kooperation ein besonderes Geheimhaltungsbedürfnis nicht besteht. Vgl. auch Linck in ZParl 75, 162.

Vertragspolitik Rechnung tragen, so muß, soweit eine besondere Diskretion angebracht ist, eine Einschaltung des Plenums - jedenfalls während der Vertragsverhandlungen - ausscheiden⁷³⁵⁾. Dies bedeutet indessen nicht, daß deswegen auf eine Beteiligung des Parlamentes verzichtet werden müßte. In diesem Falle besteht die Möglichkeit, anstelle des Plenums einen Fachausschuß zu informieren und dieser Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Soweit eine Geheimhaltung aus Gründen des zwischenstaatlichen Verkehrs erforderlich ist, dürfte sie auch durch ein solches - zahlenmäßig kleineres - Gremium gewährleistet werden können⁷³⁶⁾, zumal auch die Voraussetzungen für eine Anwendung des § 353 c des Strafgesetzbuches (Unbefugte Weitergabe geheimer Gegenstände oder Nachrichten) geschaffen werden können und für den Fall der Verletzung dieser Vorschrift eine Bestrafung ermöglicht werden kann.

3. Erhaltung der Vertragsfähigkeit

Die institutionalisierte Einschaltung des Parlamentes bereits in der Verhandlungsphase legt die Befürchtung nahe, daß das Zustandekommen von Staatsverträgen erschwert werde. Dieser Umstand kann auf die Wahl des Verfahrens, das der Regierung eine Fühlungnahme mit dem Parlament zur Pflicht macht, nicht ohne Einfluß bleiben. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, daß die präventive Einschaltung des Parlamentes die Möglichkeiten vertraglicher Einigungen, besonders bei multilateralen Verträgen, beeinträchtigt und damit dem gegenwärtigen System der innerbundesstaatlichen Kooperation entgegenwirkt, dieses möglicherweise sogar sabotiert.

735) Anders wäre es natürlich dann, wenn die Regierung sich des Parlamentes bedienen wollte, um dem Verhandlungspartner die inneren Widerstände sichtbar zu machen und auf diesem Wege günstigere Konzessionen zu erzielen. Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 38; Weiß, S. 125.

736) Vgl. Weiß, S. 219 f., 221 f.

a) Gefahr der Verzögerung des Vertragsschlusses

Die Annahme, daß die Beteiligung des Parlaments zu einer Verzögerung des Vertragsschlusses führt, erscheint realistisch, da der demokratische Willensbildungsprozeß im allgemeinen langwierig ist ⁷³⁷⁾. Allein die Dauer dieses Willensbildungsprozesses könnte die Handlungsfähigkeit gegenüber anderen Staaten schwächen. Wegen des Abwartens der Stellungnahme des Parlaments könnte der günstige Augenblick für die Fixierung einer Kompromißformel verpaßt werden.

Diese Gefahren sind indessen weitgehend theoretischer Natur; soweit sie in der Praxis Bedeutung zu gewinnen vermögen, kann ihnen durch eine entsprechend flexible Gestaltung des Beteiligungsverfahrens Rechnung getragen werden.

aa) Grundsätzliche Möglichkeit von Unterrichtung und Stellungnahme

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß zwischenstaatliche Vereinbarungen, wie auch die einzelnen Phasen ihres Zustandekommens zeigen ⁷³⁸⁾, nicht "über Nacht" geschlossen werden, sondern ihr Zustandekommen sich insbesondere wegen der internen Beratungen innerhalb der Regierung als ein über längere Zeit andauernder Prozeß darstellt ⁷³⁹⁾. In diesen Prozeß dürften sich in aller Regel Unterrichtung und Stellungnahme des Parlaments, welche dieses in dem innerstaatlich parallel zu den Vertragsverhandlungen ablaufenden Beteiligungsverfahren abgibt, harmonisch einpassen lassen. Dies gilt besonders für die grundsätzliche Unterrichtung zu Beginn der Vertragsverhandlungen, die, soweit keine besondere Diskretion erforderlich ist, sogar schriftlich gegenüber dem Parlament erfolgen kann. Ein solches Verfahren wird gegenwärtig bereits bei den Unterrichtungen über Gemeinschaftsaufgaben nach den Artikeln 91 a und 91 b GG in

737) Vgl. Seidel, S. 237.

738) Vgl. oben S. 88 f.

739) Vgl. Weiß, S. 222.

Verbindung mit den entsprechenden Vorschriften der Landeshausordnungen und der Geschäftsordnungen der Parlamente praktiziert⁷⁴⁰⁾.

Ob und wie das Parlament auf die Unterrichtung reagiert, liegt allein in seinem Ermessen. Die Regierung kann nicht gehalten werden, in jedem Fall die Meinungsäußerung des Parlamentes abzuwarten. Doch wird man annehmen können, daß sie innerhalb einer angemessenen Frist, in der füglich eine Stellungnahme des Parlamentes abgegeben werden könnte, sich nicht endgültig gegenüber dem Vertragspartner festlegt.

bb) Abwendung der Verzögerungsgefahr durch Einschaltung von Ausschüssen

Allerdings scheint auch insoweit eine Einschaltung parlamentarischer Ausschüsse anstelle des Plenums **geeigneter, um den Erfordernissen des zwischenstaatlichen Verkehrs Rechnung zu tragen**⁷⁴¹⁾; denn besonders die Einschaltung des Plenums, das ohnehin in aller Regel erst nach einer Vorberatung in den zuständigen Ausschüssen und auf deren Votum entscheidet, macht das Verfahren des Parlamentes schwerfällig. Durch eine Verlagerung der Beteiligung auf die parlamentarischen Ausschüsse wird das zweistufige, zeitraubende Verfahren innerhalb des Parlamentes vermieden. Die Ausschüsse sind im übrigen in der Festsetzung und Gestaltung ihrer Sitzungen, nicht zuletzt aufgrund ihrer geringen Mitgliederzahlen, weitaus flexibler, als das Plenum es je sein kann. So stünden beispielsweise der Zusammenrufung eines Fachausschusses in den Parlamentsferien weit weniger Hindernisse entgegen als der Einberufung des Plenums. Auch für die ständige Fühlungnahme bieten sich die Fachausschüsse als Bindeglieder zwischen Regierung und Parlament an. Eine Einschaltung des Plenums in dem die Vertragsverhandlungen begleitenden Beteiligungsverfahren wäre zu umständlich und daher wohl auch zu ineffektiv, so daß die

740) Vgl. oben S. 107.

741) Vgl. Weiß, S. 219, 222.

Einflußnahme des Parlamentes nicht gesichert wäre.

cc) Inkaufnahme von Unbequemlichkeiten

Im übrigen kann die Regierung durch das Parlament, wie oben dargetan wurde, rechtlich nicht gebunden werden und die parlamentarische Beteiligung erzeugt nur die Pflicht, die Meinung des Parlamentes zu prüfen und in angemessener Weise in den eigenen Willensbildungsprozeß einzubeziehen⁷⁴²⁾. Sie verpflichtet die Regierung dagegen nicht, die Unterzeichnung eines Vertrages zurückzustellen, wenn eine parlamentarische Stellungnahme innerhalb angemessener Frist nicht erfolgt.

Ein unter Beachtung dieser Grundsätze gestaltetes Beteiligungsverfahren mag zwar zu Unbequemlichkeiten für die Regierung führen, sie erschwert indessen nicht das Zustandekommen von Staatsverträgen. Dies gilt für bilaterale und multilaterale Verträge gleichermaßen. Soweit die Einschaltung des Parlaments Unbequemlichkeiten mit sich bringt, müssen sie aus demokratischen Gründen als unvermeidlich hingenommen werden.

b) Gefahr der Verhinderung von Kompromissen

aa) Schwierigkeiten der innerbundesstaatlichen Kooperation

Die gegenwärtige innerbundesstaatliche Kooperation ist, soweit sie mehrere Länder oder alle Länder erfaßt, dadurch gekennzeichnet, daß das Einstimmigkeitsprinzip, wie es der vertraglichen Kooperation eigen ist, das Zustandekommen gemeinsamer Lösungen in erheblichem Umfang erschwert. Je größer die Zahl der Vertragspartner ist, um so schwieriger gestaltet sich die Einigung auf eine Kompromißformel⁷⁴³⁾.

Es ist nicht zu verkennen, daß die Schwierigkeiten dieser Kooperation durch die Einschaltung der Parlamente vergrößert

742) Vgl. oben S. 172 f.

743) Vgl. Hesse, Aspekte, S. 146 ff.

werden können. Mögen auch die Landesregierungen nicht an das Votum ihrer Parlamente zu Staatsverträgen gebunden sein, so führt das Beteiligungsverfahren doch - und zwar im Sinne der ein Zusammenwirken vorsehenden Verfassungsrechtslage - zu einer stärkeren Herausbildung einer landesspezifischen Meinung. Es liegt auf der Hand, daß derartige Individualitäten anders als der zumeist technokratische und bürokratische Konsens der Landesregierungen Kompromisse nicht erleichtern.

bb) Kein Vorrang für innerbundesstaatliche Kooperation

Doch darf nicht davon ausgegangen werden, daß dadurch die innerbundesstaatliche Kooperation unmöglich gemacht wird. Vielmehr gewährleistet eine vorgängige Beteiligung in stärkerem Maße eine Berücksichtigung der Eigenständigkeit der einzelnen Länder, läßt aber dort, wo von allen zuständigen Organen eines Landes die Notwendigkeit der Kooperation bejaht wird, auch eine gemeinsame Lösung zu.

Im übrigen kann auch die Erleichterung der Konsensbildung bei innerbundesstaatlichen Vereinbarungen nicht zum Maßstab der parlamentarischen Beteiligung gemacht werden. Andernfalls würden die Entscheidungen der Volksvertretungen der Länder durch die Abmachungen der Landesregierungen so vorgeformt, daß die Entscheidungen der Parlamente lediglich noch eine formale Bedeutung hätten ⁷⁴⁴⁾. Mittels der innerbundesstaatlichen Kooperation könnten die Landesregierungen innerstaatlich stärker ihrer Abhängigkeit von dem Landesparlament entgegenwirken. Die Regelungen der Bereiche, auf die sich die innerbundesstaatliche Kooperation bezieht, wären nicht mehr hinreichend demokratisch legitimiert und kontrolliert ⁷⁴⁵⁾, wobei Herrschaft und Verantwortung des einzelnen Landes mit der Zahl der beteiligten Länder schwinden ⁷⁴⁶⁾. Die Folge wäre eine Entwicklung, die zur Er-

744) Vgl. Hesse, Bundesstaatsreform, S. 34 f., sowie oben S. 119.

745) Vgl. oben S. 119.

746) Vgl. Zacher in BayVB1. 71, 378; Hesse, Aspekte, S. 148.

setzung des demokratischen durch einen oligarchischen Bundesstaat führen könnte ⁷⁴⁷⁾.

VI. Die Problematik der Beteiligung von Parlamentsausschüssen

Nach den vorangegangenen Darlegungen empfiehlt es sich aus rechtlichen wie aus tatsächlichen Gründen, zur Institutionalisierung der parlamentarischen Beteiligung beim Abschluß von Staatsverträgen nicht eine obligatorische Einschaltung des Plenums, sondern lediglich von Ausschüssen des Parlaments vorzusehen. Eine solche Lösung könnte indessen ihrerseits im Hinblick auf die Stellung der Ausschüsse im Verhältnis zum Gesamtparlament Bedenken rechtlicher und politischer Natur unterliegen.

1. Wahrnehmung von Aufgaben des Parlaments durch Ausschüsse

a) Stellung und Funktion parlamentarischer Ausschüsse

Die Fachausschüsse der Parlamente sind nach deren Geschäftsordnungen lediglich "vorbereitende Beschlußorgane" ⁷⁴⁸⁾. Sie treffen, soweit ihnen nicht ausnahmsweise durch Verfassung oder Gesetz eine besondere Stellung zugewiesen ist ⁷⁴⁹⁾, keine nach außen wirksamen Entscheidungen, sondern sie bereiten die Beschlußfassung des Plenums vor, indem sie die ihnen von diesem

747) Vgl. Kisker, Kooperation, S. 3.

748) Vgl. z. B. § 25 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags, §§ 22, 26 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen, § 79 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz (Fundstellen der genannten Geschäftsordnungen bei Fn. 384).

749) Vgl. Artikel 90 a der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Petitionsausschuß) in Verbindung mit den §§ 99 ff. der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz (zitiert bei Fn. 384); Artikel 94 Abs. 4 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Immunitätsangelegenheiten) in Verbindung mit § 109 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz (zitiert bei Fn. 384); Artikel 82 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Wahlprüfungsausschuß) in Verbindung mit dem Landeswahlprüfungsgesetz vom 18. Febr. 1975 (GVBl. S. 92, BS 1110-2).

überwiesenen Gegenstände aus fachlicher Sicht prüfen und ihm gegenüber ein Votum über die zu fällende Entscheidung abgeben. Daher werden die Ausschüsse grundsätzlich nur tätig, wenn ihnen ein Beratungsgegenstand überwiesen worden ist. Die Überweisung erfolgt in der Regel durch das Plenum ⁷⁵⁰⁾, in Ausnahmefällen auch durch den Präsidenten des Parlaments ⁷⁵¹⁾ oder einen anderen Ausschuß ⁷⁵²⁾. Ohne eine Überweisung können sie nur über eine Sache, die im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeit liegt, beraten, wenn es eine Minderheit ihrer Mitglieder verlangt ⁷⁵³⁾ oder wenn die Regierung von sich aus an sie herantritt ⁷⁵⁴⁾. Soweit sich die Ausschüsse mit nicht überwiesenen Gegenständen befassen, ist es ihnen mangels eines besonderen Initiativrechtes verwehrt, dem Plenum die Fassung bestimmter Beschlüsse zu empfehlen ⁷⁵⁵⁾.

b) Parlamentsausschüsse als Kontaktstellen zwischen Regierung und Parlament

Diese Funktion der Ausschüsse könnte es ausschließen, daß sie

750) Vgl. z. B. § 59 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, zitiert bei Fn. 384.

751) Vgl. § 55 Abs. 2 (Vorlagen und Anträge, die einer beschleunigten Erledigung bedürfen) und § 56 Abs. 2 (Gemeinschaftsaufgaben) der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, zitiert bei Fn. 384.

752) Vgl. z. B. § 59 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, zitiert bei Fn. 384.

753) Vgl. z. B. § 79 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, zitiert bei Fn. 384. Dieses sogenannte "Selbstbefassungsrecht" der Ausschüsse wurde bei einigen Parlamenten vornehmlich in der Phase der Parlamentsreform 1969/70 eingeführt. Vgl. z. B. für Rheinland-Pfalz Paul Georg Schneider in ZParl 70, 308.

754) Vgl. z. B. § 79 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, zitiert bei Fn. 384.

755) Vgl. z. B. § 25 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags, § 26 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen und § 79 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, alle zitiert bei Fn. 384.

bei der vorgängigen Beteiligung am Zustandekommen von Staatsverträgen für das Parlament handeln, indem sie die Information durch die Regierung entgegennehmen und die Meinung des Parlaments gegenüber der Regierung artikulieren. Eine solche Aufgabe müßte ihnen ausdrücklich zugewiesen sein.

Indessen ist aber auch nicht jede Zuweisung von Aufgaben an Ausschüsse zulässig. Inwieweit das Parlament Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse auf Ausschüsse übertragen kann ⁷⁵⁶⁾, mag jedoch für den hier interessierenden Zusammenhang dahinstehen; denn bei der Einschaltung parlamentarischer Ausschüsse geht es nicht um die Übertragung einer Entscheidungszuständigkeit des Plenums auf Ausschüsse. Vielmehr soll das verfassungsmäßige Zustimmungsrecht des Gesamtparlaments unberührt bleiben. Die Einschaltung der Ausschüsse spielt sich im Vorfeld der zu treffenden Plenarentscheidung ab. Aus dem verfassungsmäßigen Zustimmungserfordernis folgt nicht, daß in diesem Vorfeld rechtlich nur eine Beteiligung des Plenums zulässig sei; denn in diesem Stadium sollen nicht bindende Entscheidungen gegenüber der Regierung getroffen werden. Ziel der Beteiligung ist es nur, zwischen Parlament und Regierung eine Fühlungnahme herbeizuführen, das Parlament zu informieren und ihm die Möglichkeit zu geben, sich gegenüber der Regierung zu äußern. Gegen diese Funktion der Ausschüsse als Kontaktstellen bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken ⁷⁵⁷⁾.

Weist man den Ausschüssen diese Funktion zu, so darf jedoch auch dann, wenn dem Plenum das "Letztentscheidungsrecht" verbleibt, nicht unberücksichtigt bleiben, daß auch die rechtlich nicht verbindliche Stellungnahme eines Ausschusses für das Parlament abgegeben wird und ihr - dem Sinn der vorgängigen Beteiligung entsprechend - eine bedeutende faktische Wirkung zukommen soll, indem sie jedenfalls die Verpflichtung der Regierung begründen soll, diese Meinung zu prüfen und in angemessene-

756) Vgl. dazu Ossenbühl, S. 102 ff., 104 ff. m. w. N.

757) Ähnlich für die Beteiligung der Parlamente an der Planung Ossenbühl, S. 104, 110.

ner Weise in ihren Willensbildungsprozeß einzubeziehen⁷⁵⁸⁾. Kommt aber der Ausschußstellungnahme eine solche Bedeutung zu, so erscheint es - nicht zuletzt im Hinblick auf das Demokratieprinzip⁷⁵⁹⁾ - geboten, die Ausschußberatungen so zu gestalten, daß alle im Parlament vertretenen politischen Kräfte Gelegenheit haben, an der Abfassung der Stellungnahme mitzuwirken. Dieses Gebot kann nur dann als erfüllt betrachtet werden, wenn jede politische Gruppe, soweit es die konkrete Zusammensetzung des Parlamentes zuläßt, durch ein Vollmitglied im Ausschuß vertreten ist⁷⁶⁰⁾.

2. Präjudizierung des Plenums

Wenn auch rechtlich das Plenum bei seiner Entscheidung über die Zustimmung zu einem Staatsvertrag nicht an die Stellungnahme eines Ausschusses in der Verhandlungsphase gebunden ist, so könnte es sich, läßt man einmal außer acht, daß nach der Praxis Staatsverträge ohnehin angenommen zu werden pflegen⁷⁶¹⁾, trotzdem durch eine solche Stellungnahme gebunden fühlen.

Soweit die Regierung einem Ausschußvotum nicht gefolgt ist, dürfte es dem Plenum keine Schwierigkeiten bereiten, sich ohne Rücksicht auf das Ausschußvotum für oder gegen den Vertrag zu entscheiden. Anders liegt der Fall aber dann, wenn der Vertragsentwurf dem Ausschußvotum entspricht, das Plenum aber nicht ge-

758) Vgl. oben S. 172 f.

759) Vgl. Ossenbühl, S. 106 ff.

760) Die Erfüllung dieser Forderung berührt die Frage der Fraktionsstärke und der Ausschußrepräsentanz. Die Praxis trägt der Forderung zumeist unter Hinweis auf den - im Dreiparteiensystem allerdings fehlgehenden Einwand - mangelnder Praktikabilität bisweilen nicht Rechnung. Vgl. Arndt/Schweitzer in ZParl 76, 71 ff. Als vorbildlich dürften insoweit die Regelungen in den §§ 11 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags und in § 75 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz (beide zitiert in Fn. 384) anzusehen sein.

761) Vgl. oben S. 113.

willt ist, einem solchen Vertrag zuzustimmen. In diesem Fall könnte das Ausschußvotum die bestehende Einengung der parlamentarischen Entscheidungsfreiheit beim Abschluß von Staatsverträgen ⁷⁶²⁾ noch verstärken. Haben sich die Gründe für die ablehnende Haltung des Plenums erst nach Abgabe der Ausschußstellungnahme ergeben, so besteht für es kein Anlaß, sich an das Ausschußvotum gebunden zu fühlen. Ähnliches gilt, wenn sich nach Abgabe des Ausschußvotums die Mehrheitsverhältnisse im Parlament geändert haben ⁷⁶³⁾.

In allen übrigen Fällen erscheint eine Divergenz zwischen der Auffassung des Ausschusses und derjenigen des Plenums in unserem parlamentarischen System lediglich als theoretische Möglichkeit. Sollte sich aber tatsächlich einmal eine solche Situation ergeben, so darf davon ausgegangen werden, daß das Plenum, wenn es die Kraft findet, einem Staatsvertrag die Zustimmung zu versagen, dann auch über die Stellungnahme eines Ausschusses hinwegsetzen kann. Insoweit erweist sich die bloße Einschaltung eines Ausschusses als Vorteil, da bei einer vorgängigen Einschaltung des Plenums die Präjudizierung erheblich größer wäre.

Entscheidend für die Beteiligung von Ausschüssen spricht schließlich, daß die - weithin theoretische - Gefahr einer Präjudizierung des Plenums bei weitem durch Verbesserung der grundsätzlichen parlamentarischen Mitwirkung beim Zustandekommen von Staatsverträgen vor ihrer Unterzeichnung aufgewogen wird.

3. Umgehung parlamentarischer Kontrolle

Treviranus ⁷⁶⁴⁾ hat im Hinblick auf die Beteiligung parlamentarischer Ausschüsse an der Regierungsarbeit darauf auf-

762) Vgl. oben S. 118 f.

763) Ob und inwieweit in diesen Fällen das Parlament überhaupt noch mit einem der neuen Mehrheit, von der ja auch die Regierung getragen wird, nicht genehmen Vertrag befaßt wird, erscheint fraglich.

764) Vgl. Treviranus, Außenpolitik, S. 87.

merksam gemacht, daß dadurch eine echte Kontrolle der Politik durch das Parlament umgangen werden könne. Er sieht eine Schwächung des Parlaments als Gesamtinstitution u. a. darin, daß "der Großteil des im Ausschuß Erörterten nicht mehr ins Plenum gelangt und damit dem eigentlichen Einwirkungsbereich des Parlamentes entzogen bleibt." Auch könne der nichtöffentlich tagende Ausschuß die Volksvertretung als Forum der öffentlichen Auseinandersetzung nicht ersetzen. Die Verschiedenheit der Aufgabenstellung von Regierung und Parlament werde verwischt und die Richtungskontrolle und Grundsatzkritik des Parlaments laufe Gefahr, "in Ausschußkompromissen entschärft zu werden."

Diese Gefahren sind nicht von der Hand zu weisen, sie sind indessen nicht geeignet, einen Verzicht auf die Einschaltung der Ausschüsse ratsam erscheinen zu lassen. Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die Ausführungen von Treviranus für die allgemeine Kontrolle der Außenpolitik gelten, nicht aber für die vorgängige Einschaltung beim Abschluß von Staatsverträgen, wo auf jeden Fall die Plenarentscheidung vorbehalten bleibt. Deshalb kann nur in abgemilderter Form von der von ihm geschilderten Gefahr die Rede sein.

Darüber hinaus ist bei einer Entscheidung für die Einschaltung von Ausschüssen zwischen dieser - nicht zwangsläufig eintretenden, sondern nur möglichen - Gefahr und dem Zustand abzuwägen, der besteht, wenn eine vorgängige Beteiligung des Parlaments, die sinnvollerweise nur in einer Beteiligung von Ausschüssen bestehen kann ⁷⁶⁵⁾, nicht stattfindet. Die Verbesserung der parlamentarischen Einflußmöglichkeiten im Interesse des verfassungsmäßigen Zusammenwirkens von Exekutive und Legislative beim Abschluß von Staatsverträgen gibt dabei eindeutig den Ausschlag zugunsten einer Beteiligung der Ausschüsse. Nicht zuletzt ist dabei zu berücksichtigen, daß die Opposition im Ausschuß zwar in die Rolle eines Mitwissers gebracht werden kann, daß sie aber ebenso - selbst unter Rücksicht auf vertrau-

765) Vgl. oben S. 175 f., 180 f., 183.

liche Informationen im Ausschuß - mit Hilfe der allgemeinen parlamentarischen Kontrollmittel eine Diskussion in öffentlicher Plenarsitzung erzwingen kann.

B. Verwaltungsabkommen

I. Gebot einer Einschaltung des Parlaments

Anders als bei den Staatsverträgen, wo das Verfassungsrecht Exekutive und Legislative zu einem gemeinsamen Handeln verpflichtet und schon allein daraus das Gebot einer präventiven Beteiligung abgeleitet werden kann, fehlt es bei Verwaltungsabkommen, zu deren Abschluß die Regierung allein befugt ist, an einer besonderen verfassungsrechtlichen Vorschrift, die ein Zusammenwirken beider Staatsgewalten vorsieht ⁷⁶⁶⁾.

Eine vorgängige Einschaltung des Parlaments erweist sich jedoch auch bei dem Abschluß von Verwaltungsabkommen grundsätzlich als legitim und verfassungsrechtlich zulässig; denn die Rechte des Parlaments werden, wie oben ⁷⁶⁷⁾ bereits erörtert wurde, bei der gegenwärtigen Praxis zwischenstaatlicher Kooperation auch durch den vermehrten Abschluß von Verwaltungsabkommen beeinträchtigt, weil dadurch die Einhaltung des parlamentarischen Zustimmungserfordernisses gefährdet wird, eine effektive parlamentarische Kontrolle der Regierung nicht mehr gewährleistet ist und die Möglichkeit der Beeinflussung künftiger gesetzgeberischer Entscheidungen besteht.

II. Zulässigkeit der Einschaltung des Parlaments

1. Sicherung des Zustimmungsrechts bei Staatsverträgen

Die Möglichkeit, daß die Regierung irrtümlich eine Vereinbarung

⁷⁶⁶⁾ Auch Artikel 97 der Verfassung des Saarlandes sieht nur eine "Unterrichtung" über wichtige Vereinbarungen vor, die Befugnis der Regierung zum Vertragsabschluß ist auch dort intern nicht begrenzt.

⁷⁶⁷⁾ Vgl. oben S. 139 ff.

als Verwaltungsabkommen statt als Staatsvertrag qualifiziert, und der Umstand, daß sie, um eine Beteiligung des Parlamentes zu vermeiden, auf die Form des Verwaltungsabkommens - mag dies auch nach innerstaatlichem Recht nicht zulässig sein - ausweichen kann ⁷⁶⁸⁾, erfordern eine frühzeitige Einschaltung des Parlamentes in den Prozeß, der zur Entstehung eines Verwaltungsabkommens führt. Diese Einschaltung rechtfertigt sich aus dem verfassungsmäßigen Zustimmungsrecht bei Staatsverträgen. Soll dessen Einhaltung wirksam gesichert werden, bedarf es zwischen Regierung und Parlament eines Verfahrens, in dem die Frage der Zustimmungsbefähigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen geklärt ⁷⁶⁹⁾ und zwischen beiden Staatsgewalten Übereinstimmung über deren Qualifikation erzielt wird, bevor durch den Abschluß einer Vereinbarung als Verwaltungsabkommen möglicherweise vollendete Tatsachen oder zumindest faktisch nur schwer zu beseitigende Bindungen geschaffen werden.

Von dieser Notwendigkeit geht auch die von dem Bundesverfassungsgericht ⁷⁷⁰⁾ gebilligte Absprache zwischen der Bundesregierung und dem Ausschuß für Außenhandelsfragen aus, wonach dem handelspolitischen Beirat vor endgültiger Inkraftsetzung handelspolitischer Vereinbarungen Gelegenheit zu geben ist, auch zu der Frage Stellung zu nehmen, ob er die Vereinbarung für zustimmungsbefähigt hält ⁷⁷¹⁾.

2. Allgemeines Kontrollrecht des Parlamentes

Die Erhaltung einer - bei der gegenwärtigen Praxis nicht gewährleisteten ⁷⁷²⁾ - effektiven parlamentarischen Kontrolle

768) Vgl. oben S. 140 ff.

769) Vgl. Weiß, S. 221; Feldmann, S. 154 ff.

770) Vgl. BVerfGE 1, 394, f.

771) Vgl. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1207 unter Ziffer 2.5.

772) Vgl. oben S. 148 f.

der Regierung, die auch Vorkehrungen gegen die Präjudizierung künftiger Gesetzgebungsvorhaben einschließt, erfordert ebenfalls eine vorgängige Beteiligung des Parlaments.

Das grundsätzliche parlamentarische Kontrollrecht erlaubt dem Parlament nicht nur eine nachträgliche, sondern - jedenfalls in den Fällen der vorliegenden Art - auch eine vorgängige Kontrolle. Die Beschränkung des Parlaments auf die nachgängige Kontrolle wäre ineffektiv, da ihm - wenn die Entscheidung bereits gefallen ist - keine Möglichkeiten mehr zur Verfügung stehen, das Verhalten der Regierung in dem konkreten Fall zu beeinflussen. Es wäre nicht sachgerecht, dem Parlament diejenigen Kontrollmittel wie die vorgängige Beteiligung zu verweigern, die sich dazu eignen, einen demokratischen Konsens zwischen Regierung und Parlament herbeizuführen ⁷⁷³⁾ und so Zusammenarbeit sowie "Kontrolle und Ausgleich der beiden Gewalten" zu sichern ⁷⁷⁴⁾. Eine effektive parlamentarische Kontrolle erfordert, daß "man über den Begriff der nachträglichen Kontrolle hinausgeht und in den Rahmen der Kontrolle auch Formen der Mitwirkung als 'präventive Kontrolle' einbezieht" ⁷⁷⁵⁾.

Die Berechtigung der präventiven Kontrolle ist im übrigen für einen Teil der Verwaltungsabkommen ohnehin schon insofern anerkannt, als die bereits mehrfach erwähnten haushaltsrechtlichen Vorschriften auch eine Unterrichtung über Verwaltungsabkommen mit finanziellen Auswirkungen und entsprechende Stellungnahmen der Parlamente dazu einschließen ⁷⁷⁶⁾. Auch im Planungsrecht, wo die herkömmlichen Mittel parlamentarischer Kontrolle und Entscheidung nicht ausreichen ⁷⁷⁷⁾, ist viel-

773) Vgl. Linck in DVB1. 74, 864 f.

774) Vgl. BVerfGE 1, 395.

775) Vgl. Scheuner in DÖV 74, 438.

776) Vgl. S. 107, 111.

777) Vgl. Ossenbühl, S. 80 ff., 94 ff.; Scheuner in DÖV 74, 438.

fach bereits eine vorgängige parlamentarische Beteiligung gesetzlich anerkannt 778).

3. Begrenzung der parlamentarischen Beteiligung

Wenn auch nach den vorstehenden Erwägungen davon ausgegangen werden kann, daß eine vorgängige Einschaltung des Parlaments beim Zustandekommen von Verwaltungsabkommen grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig ist, so bedeutet dies nicht, daß die Regierung verpflichtet werden könnte, das Parlament ausnahmslos über die beabsichtigten Verwaltungsabkommen zu unterrichten und ihm vor ihrem Abschluß Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Eine präventive Einschaltung des Parlaments kommt vielmehr nur in Betracht, soweit jeweils die Gründe gegeben sind, nach denen die vorgängige Einschaltung für verfassungsrechtlich zulässig erachtet wurde, wenn also die Einhaltung des Zustimmungserfordernisses bei Staatsverträgen und die Effektivität parlamentarischer Kontrolle in Frage stehen.

a) Beteiligung zur Sicherung der Einhaltung des Zustimmungsrechts bei Staatsverträgen

Soweit die Unterrichtungspflicht auf das verfassungsmäßige Zustimmungsrecht bei Staatsverträgen gestützt wird, muß die

778) Das niedersächsische Krankenhausgesetz sieht in § 3 Abs. 1 Satz 2 vor, daß vor dem Beschluß über den Krankenhausbedarfsplan durch das Landesministerium dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Vgl. Niedersächsisches GVBl. 1973, S. 231. Nach § 26 Abs. 4 des baden-württembergischen Landesplanungsgesetzes legt die Landesregierung dem Landtag die Entwicklungspläne zur Beratung vor, um ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Vgl. GVBl. für Baden-Württemberg 1972, S. 257. Nach § 11 Abs. 1 Satz 3 des rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetzes hält die oberste Landesplanungsbehörde bei der Erarbeitung des Entwurfs für das Landesentwicklungsprogramm und dessen Fortschreibung den Innenausschuß des Landtags über den Stand der Arbeiten auf dem laufenden und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Vor ihrem Beschluß über das Landesentwicklungsprogramm stellt die Landesregierung gemäß § 11 Abs. 1 Satz 4 des Landesplanungsgesetzes das Benehmen mit dem Innenausschuß her. Vgl. GVBl. Rheinland-Pfalz 1977, S. 6.

Beteiligung des Parlaments auf die Klärung der Frage der Zustimmungsbedürftigkeit beschränkt werden.

Verträge, deren Qualifikation als Verwaltungsabkommen eindeutig ist und an deren Zustandekommen das Parlament nicht aus Gründen der Erhaltung einer effektiven parlamentarischen Kontrolle zu beteiligen ist, scheiden von vorne herein aus der vorgängigen Beteiligung aus. Dabei handelt es sich vor allem um Verträge, über deren Qualifikation zwischen Regierung und Parlament aufgrund der gegebenen Rechtslage ein Konsens besteht oder bei Durchführung der vorgängigen Beteiligung für Verträge gleicher Art hergestellt worden ist.

Ergibt sich bei der vorgängigen Beteiligung, daß der Vertrag auch nach Meinung des Parlamentes nicht zustimmungsbedürftig ist, kommt die Fortführung des Beteiligungsverfahrens, soweit sie nicht aus den Gründen der Erhaltung einer effektiven parlamentarischen Kontrolle geboten ist, nicht mehr in Betracht.

Ist danach hinsichtlich der dem Parlament vor ihrem Abschluß vorzulegenden Verwaltungsabkommen zu differenzieren, so bedarf es indessen einer nachträglichen Unterrichtung des Parlaments über abgeschlossene Verwaltungsabkommen, damit es nachprüfen kann, ob die Regierung sich entsprechend der dargestellten Verpflichtung verhalten hat oder ob Maßnahmen zu ergreifen sind, um eine Einhaltung des Zustimmungserfordernisses für künftige Fälle stärker zu sichern ⁷⁷⁹⁾.

b) Beteiligung zur Erhaltung einer effektiven parlamentarischen Kontrolle

Auch die Erhaltung einer effektiven parlamentarischen Kontrolle erfordert nicht, daß das Parlament ausnahmslos am Zustandekommen

779) Vgl. Ziffer III Satz 2 der Empfehlungen der Präsidenten der deutschen Länderparlamente (zitiert bei Fn. 637), wonach der Landtag über sonstige Verwaltungsabkommen in einer der Bedeutung des Abkommens angemessenen Weise nachträglich unterrichtet werden soll.

der Verwaltungsabkommen beteiligt wird. Ein solches Verfahren würde, auch wenn man der Auffassung ist, daß die Landtage sich "angesichts des legislativen Kompetenzschwundes ... stärker auf die Kontrolle und Mitwirkung in der Verwaltung verlagern" sollen ⁷⁸⁰⁾, die Gefahr einer Überdehnung der Kontrolle ⁷⁸¹⁾ mit sich bringen.

Die Zulässigkeit der präventiven Kontrolle setzt indessen das Vorhandensein eines Kontrollbedürfnisses voraus, das nicht bei allen Verwaltungsabkommen unterstellt werden kann. Vielmehr wird in aller Regel ein solches Kontrollbedürfnis nur bei Verwaltungsabkommen von erheblicher politischer Bedeutung bestehen ⁷⁸²⁾.

Für eine Beschränkung der vorgängigen Beteiligung sprechen angesichts der Fülle von Verwaltungsabkommen mit untergeordneter Bedeutung auch Zweckmäßigkeitserwägungen; denn eine Überhäufung des Parlaments mit allen Verwaltungsabkommen würde die Effektivität der parlamentarischen Kontrolle eher beeinträchtigen als verbessern.

Problematisch ist allerdings, nach welchen Kriterien die Verwaltungsabkommen von erheblicher politischer Bedeutung zu bestimmen sind. Allgemein wird man davon ausgehen können, daß es sich dabei z. B. um Vereinbarungen über Gegenstände handelt, über die eine intensive politische Diskussion stattgefunden hat oder die wegen der Bindung, welche die Exekutive gegenüber einem anderen Land eingeht, Stellung und Rechte des Parlaments besonders berühren.

780) Vgl. Scheuner in DÖV 74, 439.

781) Vgl. dazu in anderem Zusammenhang oben S. 167 ff.

782) Vgl. Ziffer III Satz 2 der Empfehlungen der Präsidenten der deutschen Länderparlamente (zitiert bei Fn. 637), wonach die Unterrichtung, wie sie von der Konferenz für Staatsverträge vorgeschlagen wird (vgl. S. 157), für alle Abkommen von erheblicher politischer Bedeutung entsprechend gelten soll.

Der Begriff der "erheblichen politischen Bedeutung" entzieht sich jedoch einer näheren Bestimmung, weil sich seine Bedeutung angesichts wandelnder politischer Verhältnisse ändern kann. Dies bedeutet indessen nicht, daß der Begriff als Abgrenzungskriterium völlig ungeeignet wäre. Er ist vielmehr ähnlich wie das Wesentlichkeitsmerkmal bei der Bestimmung der Zuständigkeit des Parlamentsgesetzgebers ⁷⁸³⁾ als ein heuristischer Begriff zu verstehen. Seine Ausfüllung sollte der Verfassungspraxis überlassen bleiben. Es darf erwartet werden, daß sich, wird eine vorgängige Beteiligung des Parlamentes praktiziert, in der notwendigen Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung geeignete Kriterien für eine nähere Bestimmung des Begriffes ergeben.

Eine Umgehung der Beteiligung des Parlaments läßt sich auch hier vermeiden, wenn es in jedem Fall nachträglich über Verwaltungsabkommen unterrichtet wird. Dies bietet ihm die Möglichkeit, Fälle, in denen es mit der Interpretation der politischen Bedeutung der Vereinbarung durch die Regierung nicht einverstanden ist, aufzugreifen und für die Zukunft für Abhilfe zu sorgen ⁷⁸⁴⁾.

III. Beteiligungsverfahren

Für die praktische Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens empfiehlt sich - auch mit Rücksicht auf die Stellung der Regierung und die Erhaltung der Kooperationsfähigkeit - dasselbe Verfahren wie beim Abschluß von Staatsverträgen, also auch eine Einschaltung von Ausschüssen anstelle des Parlaments ⁷⁸⁵⁾.

Die nachträgliche Unterrichtung über Verwaltungsabkommen ohne erhebliche politische Bedeutung sollte sich an der jeweiligen Bedeutung des Verwaltungsabkommens orientieren. Dabei wird es

783) Vgl. oben S. 40.

784) Vgl. oben S. 196.

785) So sehen es das rheinland-pfälzische Landesplanungsgesetz (zitiert in Fn. 778) und § 8 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Krankenhausgesetzes (GV. NW 1975 S. 210) in anderem Zusammenhang ausdrücklich vor.

Fälle gehen, in denen die Mitteilung des Textes des Verwaltungsabkommens oder eine zusammenfassende Information über seinen Inhalt angebracht ist, während es in anderen Fällen genügen kann, das Parlament von der bloßen Tatsache des Vertragschlusses und des Regelungsgegenstandes des Vertrages in Kenntnis zu setzen. Vorbild hierfür könnte das Verfahren sein, wie es gegenwärtig im Bundesgesetzblatt bei den Hinweisen auf Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften ⁷⁸⁶⁾ und in Rheinland-Pfalz bei der nachträglichen Unterrichtung über Vereinbarungen nach Artikel 91 b GG ohne finanzielle Auswirkungen oder mit nur geringen finanziellen Auswirkungen ⁷⁸⁷⁾ geschieht. Im Fall weiteren Informationsbedürfnisses kann von den allgemeinen parlamentarischen Kontrollmitteln Gebrauch gemacht werden.

C. Lösungsvorschlag

I. Beteiligung der Landesparlamente am Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen

Auf der Grundlage der vorstehenden Untersuchungen und Erwägungen empfiehlt sich für ein Verfahren zur Beteiligung der Landesparlamente am Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen mit dem Bund und mit anderen Bundesländern folgende Ausgestaltung ⁷⁸⁸⁾:

⁷⁸⁶⁾ Vgl. z. B. BGBI. 1974 Teil I, S. 718.

⁷⁸⁷⁾ Vgl. z. B. Landtag Rheinland-Pfalz, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/321.

⁷⁸⁸⁾ In Anlehnung an die genannten Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente (Fn. 637, 779 und 782) und an die Absprache des Ausschusses für Außenhandelsfragen mit der Bundesregierung (Fn. 771).

Die Empfehlungen der Landtagspräsidentenkonferenz lassen auch eine schriftliche Unterrichtung des Parlamentes zu und überlassen es offensichtlich der innerparlamentarischen Regelung, durch wen die Stellungnahme des Parlaments abgegeben wird.

1. Die Landesregierung unterrichtet das Landesparlament von bevorstehenden Verhandlungen über einen Staatsvertrag mit dem Bund oder einem Bundesland und über die Grundzüge der angestrebten Vereinbarung so rechtzeitig, daß dem Landesparlament Gelegenheit zu einer grundsätzlichen Stellungnahme verbleibt.
2. Die Unterrichtung erfolgt, soweit eine schriftliche Information untunlich ist, in den Ausschüssen des Landesparlaments. Den zuständigen Ausschuß bestimmt der Parlamentspräsident; er kann auch mehrere Ausschüsse beteiligen und einen davon zum federführenden Ausschuß bestimmen. In den Ausschüssen soll jede Fraktion durch ein Vollmitglied vertreten sein.
3. Die Stellungnahme des Landesparlaments wird von dem federführenden Ausschuß abgegeben. Die Befassung des Plenums im Rahmen der allgemeinen Regelungen der Geschäftsordnung bleibt unberührt.
4. Während der Dauer der Vertragsverhandlungen sind die beteiligten Ausschüsse über wesentliche Abweichungen von den mitgeteilten Grundzügen zu unterrichten.
5. Vor der Unterzeichnung eines Staatsvertrages ist den beteiligten Ausschüssen, soweit möglich, rechtzeitig Gelegenheit zu geben, zu dem Staatsvertrag abschließend Stellung zu nehmen.
6. Die Nummern 1 bis 5 gelten entsprechend für Verwaltungsabkommen von erheblicher politischer Bedeutung und Vereinbarungen, deren Zustimmungsbedürftigkeit nicht eindeutig feststeht. Verneint das Parlament die Zustimmungsbedürftigkeit, erfolgt eine weitere Stellungnahme nur, soweit es sich um ein Verwaltungsabkommen von erheblicher politischer Bedeutung handelt.

Ober sonstige Verwaltungsabkommen wird der Landtag in einer der Bedeutung der Vereinbarung angemessenen Weise nachträglich unterrichtet.

II. Verwirklichung des Lösungsvorschlages

1. Abschluß einer Vereinbarung zwischen Parlament und Regierung

Für die Verwirklichung des Lösungsvorschlages bietet sich entsprechend den Empfehlungen der Konferenz der deutschen Länderparlamente ⁷⁸⁹⁾ und dem Vorbild Baden-Württembergs ⁷⁹⁰⁾ der Abschluß einer Vereinbarung zwischen Parlament und Regierung an. Durch solche Vereinbarungen, deren Rechtscharakter und Bindungswirkung hier dahinstehen kann, wird die Möglichkeit eines vernünftigen, sachgerechten und die Interessen beider Partner berücksichtigenden Verfahrens geschaffen. Vereinbarungen dieser Art werden häufig in Fällen geschlossen, wo - wie insbesondere bei neuen Rechtsentwicklungen - ein rechtlich ungeregelter Raum besteht, zu dessen Erfassung ein rechtliches wie politisches Bedürfnis besteht. Diese Vereinbarungen bereiten zumeist auch eine spätere gesetzliche Fixierung bestimmter Verfahrensweisen vor ⁷⁹¹⁾.

Die Zulässigkeit solcher Absprachen ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Das Bundesverfassungsgericht hat die vergleichbare Vereinbarung zwischen dem Ausschuß für Außenhandelsfragen des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung ⁷⁹²⁾ nicht nur für verfassungsgemäß angesehen, sondern zustimmend darauf hingewiesen, daß die Vereinbarung "die Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive" fördere und "Kontrolle und Ausgleich der beiden Gewalten" sichere ⁷⁹³⁾.

789) Vgl. Ziffer IV Nr. 2 der in Fn. 637 zitierten Empfehlungen.

790) Vgl. oben S. 18.

791) Dies gilt beispielsweise für die Beteiligung der Landtage bei der Aufstellung der Rahmenpläne für Gemeinschaftsaufgaben, wo Absprachen später zu gesetzlichen Regelungen führten. Vgl. Böhringer in ZParl 70. 175, sowie die oben S. 16 ff. genannten haushaltsrechtlichen Vorschriften.

792) Vgl. Fn. 771.

793) Vgl. BVerfGE 1, 394 f.

Auf der Grundlage der empfohlenen Vereinbarung böte sich die Möglichkeit, das vorgeschlagene Verfahren in der Praxis zu erproben. Über die Frage, ob, in welcher Form und mit welchem Inhalt eine Normierung des Verfahrens erforderlich ist, sollte erst nach Ablauf einer angemessenen Probezeit, für die der Zeitraum einer Legislaturperiode nicht zu lang angesetzt sein dürfte, entschieden werden.

2. Normierung des Beteiligungsverfahrens

Bei einer Normierung müßte geprüft werden, ob sie eine Verfassungsänderung erfordert oder in einfachen Gesetzen, ergänzt durch Geschäftsordnungsregelungen, verwirklicht werden kann. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die gegenseitigen Rechte und Pflichten oberster Staatsorgane in der Verfassung niedergelegt sind und durch einfache Gesetze nicht geändert werden können⁷⁹⁴⁾. Da indessen die Verfassungen selbst schon, soweit es die Staatsverträge betrifft, ein Zusammenwirken beider Staatsgewalten vorsehen, wird durch einfach-gesetzliche Vorschriften über die Verpflichtung der Regierung zur Unterrichtung des Parlaments und zur Entgegennahme der Stellungnahme von Parlamentsausschüssen dieses verfassungsrechtliche Verhältnis nicht verändert. Diese Vorschriften dienen vielmehr der Erzielung eines optimalen Konsenses zwischen beiden Staatsgewalten im Rahmen der verfassungsrechtlich vorgesehenen Kooperation. Der Bereich der Regierung bleibt in seinem Kern völlig unangetastet.

Dies gilt auch für die Einbeziehung der Verwaltungsabkommen; sie kann durch einfaches Gesetz ebenfalls im Hinblick auf das Zustimmungserfordernis bei Staatsverträgen erfolgen. Angesichts der Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen in der Verfassungswirklichkeit⁷⁹⁵⁾ rechtfertigen sich einfach-gesetzliche Vorschriften zur Sicherung des verfassungsmäßigen Zustimmungsrechtes. Auch unter dem

794) Vgl. Klaus-Friedrich Arndt, S. 111.

795) Vgl. oben S. 32 ff.

Gesichtspunkt der allgemeinen Regierungskontrolle erscheinen solche einfach-gesetzliche Bestimmungen unbedenklich, da sie ebenfalls eine grundsätzliche Veränderung des Gewichts von Regierung und Parlament nicht herbeiführen und den Kernbereich der Regierung nicht berühren. Vergleichbare einfach-gesetzliche Vorschriften bestehen bereits bei den Gemeinschaftsaufgaben ⁷⁹⁶⁾ und einzelnen Planungsgesetzen ⁷⁹⁷⁾. Soweit ersichtlich, sind diese Vorschriften bisher im wesentlichen unbeanstandet geblieben ⁷⁹⁸⁾.

Gegenstand der gesetzlichen Regelungen können im übrigen nur die Vorschriften sein, welche das Außenverhältnis zwischen Parlament und Regierung betreffen. Die Regelung des innerparlamentarischen Verfahrens unterliegt den parlamentarischen Geschäftsordnungen ⁷⁹⁹⁾, in denen auch dafür Sorge zu tragen ist, daß das parlamentarische Verfahren flexibel genug ist, um den Bedürfnissen effektiver Vertragspolitik Rechnung zu tragen.

796) Vgl. die genannten haushaltsrechtlichen Vorschriften S. 16 ff.

797) Vgl. die in Fn. 778 und 785 genannten Beispiele.

798) Einer eingehenden Prüfung auf seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit bedürfte allerdings die in Fn. 778 erwähnte Vorschrift des rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetzes, welche die oberste Landesplanungsbehörde verpflichtet, den Innenausschuß des Landtags "auf dem laufenden" zu halten. Vgl. dazu auch oben S. 167 ff.

799) Vorbilder können auch hier die Ausführungsbestimmungen der parlamentarischen Geschäftsordnungen zur Beteiligung an den Gemeinschaftsaufgaben sein. Vgl. z. B. § 89 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen und ausführlich § 56 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz (beide zitiert in Fn. 384).

Schlußbetrachtung

Die Untersuchungen der vorliegenden Arbeit haben ergeben, daß eine präventive Beteiligung der Landesparlamente beim Abschluß innerbundesstaatlicher Vereinbarungen aus verfassungsrechtlichen wie aus verfassungspolitischen Gründen geboten und auch verfassungsrechtlich zulässig ist. Der Lösungsvorschlag zeigt, daß eine präventive Beteiligung in der Praxis verwirklicht werden kann, ohne daß die zwischenstaatliche Kooperation in unzumutbarer Weise beeinträchtigt wird.

Der Lösungsvorschlag ermöglicht weder eine Kompensation des allgemeinen Funktionsverlustes der Landesparlamente noch eine Kompensation des Machtzuwachses der Landesregierungen im Bereich der Beziehungen zu dem Bund und den anderen Bundesländern⁸⁰⁰⁾. Er erscheint indessen geeignet, der fortschreitenden Entmachtung der Landesparlamente wenigstens auf dem Gebiete der Staatsverträge und Verwaltungsabkommen entgegenzuwirken.

Kisker beurteilt die Verbesserung der Einflußchancen der Parlamente mit Skepsis, weil die Landesparlamente "auch bei frühzeitiger Einschaltung immer wieder von den Landesregierungen vor die Alternative gestellt" würden, "entweder 'den einzig möglichen Kompromiß' zu akzeptieren oder den Ruf des 'provinziellen Querulanten' auf sich zu nehmen"⁸⁰¹⁾. Hesse sieht dagegen in einer Institutionalisierung der vorgängigen Beteiligung eine Möglichkeit, um zur Erhaltung der Länder "als Zentren demokratisch legitimer Entscheidung" beizutragen⁸⁰²⁾.

800) Vgl. für die auswärtigen Beziehungen Treviranus, Außenpolitik, S. 121.

801) Vgl. Kisker, Bundesrat, S. 170; derselbe, Kooperation, S. 123, 125; derselbe in VVDStRL 31, 122 f.

802) Vgl. Hesse, Bundesstaatsreform, S. 32 ff., 35.

Entscheidend für den Erfolg der vorgängigen Beteiligung wird die Frage sein, in welcher Weise die Parlamente von den Beteiligungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Nutzen sie das angebotene Instrumentarium, kann sich Hesses optimistische Prognose erfüllen. Eine Voraussage über das Verhalten der Landesparlamente läßt sich kaum treffen. Zwar wird bisweilen festgestellt, daß die Parlamente die ihnen de lege lata zustehenden Einflußmöglichkeiten nicht ausgeschöpft haben ⁸⁰³⁾. Diese Feststellung läßt aber keinen Schluß auf das künftige Verhalten der Landesparlamente zu, da ihnen bisher ein geeignetes Instrumentarium fehlte, um auf die Gestaltung der innerbundesstaatlichen Vereinbarungen einzuwirken ⁸⁰⁴⁾. Anlaß zu positiver Beurteilung des künftigen Verhaltens der Landesparlamente könnte jedoch der Umstand sein, daß die Anstöße zu einer Verbesserung der parlamentarischen Einflußchancen aus dem parlamentarischen Raum kommen und die Parlamente selbst auf der Suche nach neuen Beteiligungsformen sind ⁸⁰⁵⁾.

803) Vgl. Baade, S. 83; Weiß, S. 215; Linck in ZParl 75, 154 ff., 162, zu der Beteiligung der Parlamente bei der Rahmenplanung nach Artikel 91 a GG.

804) Auch aus dem Verhalten bei der Planungskontrolle (vgl. Fn. 803) lassen sich keine Anhaltspunkte gewinnen, da dort angesichts der besonderen bundesgesetzlichen Ausgestaltung der Rahmenplanung nicht nur die Einwirkungsmöglichkeiten der Landesparlamente, sondern der einzelnen Länder überhaupt ungleich geringer sind. Vgl. dazu Marnitz und Soell.

805) Vgl. S. 156 f.

L e b e n s l a u f

Name	Paul Georg Schneider
geboren	25. November 1937 in Bad Kreuznach
Eltern	Paul Schneider, Weingutsbesitzer und Gastwirt, 1945 gefallen Jula Schneider, geborene Elsenbast, 1947 verstorben
Ehefrau	Ute Schneider, geborene Feidner
Kinder	Annette, Georg Christoph und Paul Burkhard Schneider
Schulbesuch	1943 bis 1948 - Volksschule in Ebernburg (jetzt: Bad Münster am Stein-Ebernburg) 1948 bis 1957 - Staatliches Gymnasium in Bad Kreuznach 23. Februar 1957 - Reifeprüfung
Studium	Sommersemester 1957 bis Wintersemester 1960/61 - Rechtswissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg Sommersemester 1963 - Rechts- und Ver- waltungswissenschaften an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer Sommersemester 1975 und Wintersemester 1975/76 Rechtswissenschaften an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz als Gasthörer
Staatsexamina	10. Juli 1961 - Erste juristische Staats- prüfung vor der Prüfungskommission des Landesjustizprüfungsamtes des Justiz- ministeriums Baden-Württemberg in Heidelberg 13. August 1965 - Große juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt beim Ministerium der Justiz Rheinland- Pfalz in Mainz
Beruflicher Werdegang	1. Oktober 1965 - Ernennung zum Gerichts- assessor beim Landgericht Zweibrücken 1. Oktober 1968 - Ernennung zum Land- gerichtsrat beim Landgericht Mainz 15. Oktober 1968 - Abordnung zum Wissen- schaftlichen Dienst beim Landtag Rheinland-Pfalz Seit 1. Mai 1977 Leitender Ministerialrat Stellvertretender Leiter des Wissen- schaftlichen Dienstes beim Landtag Rheinland-Pfalz
Veröffentlichungen	u. a. Mitverfasser des 1977 erschienenen Kommentars von Fernis/Schneider zum rheinland-pfälzischen Schulgesetz

